

УДК 343.963

ББК 67.72

DOI 10.22394/1682-2358-2024-6-44-51

O.A. Gracheva, *Candidate of Sciences (Law), Docent of the Prosecutor's Supervision and Criminology Department, Saratov State Academy of Law*

PROSECUTOR'S WARNING AS A FORM OF PROSECUTORIAL RESPONSE

The current legislation regulating the activities of the prosecutor to prevent extremist activity is analyzed. A number of conflicting norms of the current Law on Prosecutor's Office and the Law on Countering Extremist Activity are identified. On the basis of comparative analysis of statistical data and law enforcement practice in this area, the author identifies the distinctive features of the prosecutor's warning as a measure of prosecutorial response.

Key words and word-combinations: prosecutor, warning, act of response, prosecutor's supervision, countering extremism.

O.A. Грачёва, *кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии Саратовской государственной юридической академии (email: Letsik91@mail.ru)*

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРОКУРОРА КАК ФОРМА ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ

Аннотация. Анализируется действующее законодательство, регулирующее деятельность прокурора по предупреждению экстремистской деятельности. Выявляются ряд коллизионных норм действующего Закона о прокуратуре и Закона о противодействии экстремистской деятельности. На основе сравнительного анализа статистических данных и правоприменительной практики в данном направлении выделены отличительные признаки предупреждения прокурора как меры прокурорского реагирования.

Ключевые слова и словосочетания: прокурор, предупреждение, акт реагирования, прокурорский надзор, противодействие экстремизму.

В настоящее время преступления экстремистской направленности вызывают повышенный общественный резонанс и дестабилизируют внутриполитическую и социальную обстановку в стране.

Эффективным средством противодействия экстремизму выступает не только слаженная работа правоохрани-

тельных и специальных служб, но и всесторонний надзор со стороны органов прокуратуры, так как именно их деятельность играет важнейшую роль в обеспечении эффективного предупреждения экстремизма в Российской Федерации.

Прокуратура, занимая в системе властных структур особое положение, всячески содействует проведению государственной политики по противодействию экстремизму. Российское законодательство возлагает ответственную задачу по противодействию экстремизму на органы прокуратуры, наделяя их специфическими полномочиями, позволяющими эффективно реализовывать общегосударственные задачи, установленные Указом Президента РФ от 29 мая 2020 г. № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года».

В ходе выполнения президентского Указа Генеральным прокурором был принят ряд документов организационно-распорядительного характера: приказ Генеральной прокуратуры России от 21 марта 2018 г. № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»; приказ Генеральной прокуратуры России от 8 февраля 2017 г. № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма»; 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» и другие.

Противодействие экстремистской деятельности осуществляется по следующим основным направлениям: принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности; выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц.

Согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» в целях противодействия экстремистской деятельности федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществляют профилактические меры воспитательного и

пропагандистского характера, направленные на предупреждение экстремистской деятельности.

Между тем, исходя из смысла указанной нормы, следует констатировать тот факт, что органы российской прокуратуры в данный перечень не включены, поскольку их нельзя отнести ни к одной из групп перечисленных органов. В настоящее время прокуратура — это независимая система органов, не входящая ни в одну из ветвей государственной власти. Однако нормы Закона о противодействии экстремистской деятельности распространяют свое действия и на органы прокуратуры РФ, что подтверждается рядом статей, наделяющих прокурора предупредительными полномочиями в борьбе с данным противоправным явлением.

Анализ положений рассматриваемого Закона позволяет утверждать, что прокурору предоставлено иное, не регламентированное Законом о прокуратуре полномочие по предупреждению нарушений закона в сфере противодействия экстремизму. Так, в ст. 7 Закона о противодействии экстремистской деятельности предусмотрена такая форма реагирования, как вынесение предупреждения общественному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности. Среди субъектов РФ, имеющих право его выносить, первоочередно указан Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры, что подтверждает особо важное место, занимаемое органами российской прокуратуры в системе противодействия экстремизму.

Более того, в составе ст. 8 указанного Закона предусмотрена еще одна мера превентивного характера: предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов через средство массовой информации и осуществления им экстремистской деятельности, где также Генеральный прокурор РФ и нижестоящие прокуроры указаны в качестве уполномоченных этим правом субъектов.

Возникает вопрос, почему до сих пор в основополагающем базовом Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», регламентирующем непосредственно организацию и деятельность именно органов прокуратуры, данное полномочие не указано. В Законе о прокуратуре лишь постулируется, что «прокурор или его заместитель предостерегает о недопустимости нарушения закона согласно п. 2 ст. 22, что выражается в такой форме прокурорского реагирования, как объявление предостережения о недопустимости нарушения закона» (ст. 25.1). Подобная форма реагирования направляется в письменном виде должностным лицам в целях предупреждения правонарушений при наличии сведений о

готовящихся противоправных деяниях. К примеру, в апелляционном определении Московского городского суда от 22 марта 2013 г. по делу № 11–5501 заявление о признании незаконным и необоснованным предостережения прокуратуры удовлетворено, поскольку в нарушение действующего законодательства прокурор вынес оспариваемое предостережение в отношении физического, а не должностного лица, в отношении которого прокурором может быть вынесено предостережение в соответствии с Законом о прокуратуре [1, с. 72; 2, с. 10; 3, с. 76].

При наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, предостережение о недопустимости нарушения законодательства направляется руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам.

Между тем данная форма реагирования прокурора как предостережение законодателем продублирована и в Законе № 114 (ст. 6), где законодателем установлены пределы применения предостережения. В Законе о прокуратуре подразумевается универсальный характер данного полномочия безотносительно к конкретной сфере использования заявленной меры.

Указанием Генеральной прокуратуры РФ от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» предусмотрено, что предостережение следует объявлять во всех случаях, когда у прокурора имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях.

Согласно основным результатам о деятельности органов прокуратуры РФ, только за январь 2023 г. предостережено о недопустимости нарушения закона 10 525 лиц, что подтверждает активное использование данной меры превентивного характера на современном этапе.

Предупреждение прокурора как акт прокурорского реагирования в статистических отчетах о деятельности органов прокуратуры не указано в качестве отдельного показателя их деятельности, что приводит к ситуации, когда невозможно оценить результативность и эффективность данной меры реагирования. Представляется, что следует разграничить такие категории, как «предостережение» и «предупреждение прокурора».

Термин «предостерегать» в толковых словарях трактуется как «заранее остерегать от чего-либо, предупреждать о предстоящей опасности, ущербе от кого-либо, чего-либо» [4]. Детерминация предостережения определяется через это значение, что свидетельствует об их синонимичности, поскольку одно понятие определяется через другое.

Этимология термина «предупреждать» в энциклопедических словарях означает как «заранее информировать кого-либо об опасности или некоем событии; сообщать некую информацию до того момента, как она может оказаться полезной», «предпринимать меры, направленные на недопущение какого-либо события» [5]. По замечанию О.Р. Безсалий, «предупреждение нарушений закона, в частности путем вынесения предостережения о недопустимости его нарушения, это существенный инструмент влияния на поведение субъектов и, как показывает практика, у данного средства прокурорского реагирования имеются значительные резервы по повышению его роли в борьбе с нарушениями закона» [6, с. 202]. Нередки неординарные случаи, когда в специальной научной литературе предостережение прокурора непреднамеренно подменяют наименованием «предупреждение», что некорректно делать, исходя из целей данного акта правового реагирования [7, с. 15; 8; 9, с. 64; 10, с. 269].

Проведенное анкетирование среди прокурорских работников в период с 1 марта по 1 июня 2024 г. (59 респондентов из Саратовской, Пензенской, Тамбовской областей) на вопрос: «Часто ли Вы используете предупреждение прокурора как форму реагирования?» — показало, что 90% опрошенных дали отрицательный ответ. Лишь 5% респондентов использовали на практике данную форму прокурорского надзора; 5% ответили, что не знакомы с такой формой реагирования.

Метод анкетирования позволил также выявить, что причиной сложившейся ситуации является нерегламентированность данной меры реагирования базовым Законом о прокуратуре (55%, 32 респондента); на втором месте по популярности оказался ответ, что данная мера реагирования не отражается в ведомственной статистике (35%, 21 респондент); «иное» — ответили 10% (6 опрошенных).

Как представляется, предостережение прокурора — это одна из форм предупреждения нарушений, где термин «предупреждение» используется в его широком смысле, поскольку органы прокуратуры согласно Закону «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» являются субъектами осуществления профилактики правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законодательства. Кроме того, согласно ст. 27 Закона о прокуратуре, при осуществлении возложенных на прокурора функций он принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений конституционных прав и свобод человека и граждан. Во исполнение этой задачи Генеральный прокурор РФ в приказе от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» ориентирует ниже-

стоящих прокуроров «в приоритетном порядке проводить профилактические мероприятия, максимально используя меры по предупреждению нарушений законодательства».

Согласно указанию Генеральной прокуратуры РФ от 6 июля 1999 г. № 39/7, основанием для предостережения должностного лица могут быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, которые могут привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущих уголовную ответственность.

Эта же особенность отражена в Законе о противодействии экстремистской деятельности, согласно ст. 5 которого при наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки экстремистской деятельности, и при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности Генеральный прокурор РФ или его заместитель, либо подчиненный ему соответствующий прокурор или его заместитель направляет руководителю общественного или религиозного объединения либо руководителю иной организации, а также другим соответствующим юридическим и физическим лицам предостережение в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований объявления предостережения.

Однако в Законе о прокуратуре данная особенность такого акта реагирования, как предостережение, не указана в ст. 25.1, а лишь отмечена в организационно-распорядительных актах Генерального прокурора РФ, которые указывались ранее.

Соответственно, предостережение о недопустимости нарушения закона имеет универсальный характер применения по всем направлениям «общенадзорной» деятельности органов прокуратуры, включая противодействие экстремистской деятельности, но при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности.

Эта особенность предостережения прокурора может стать основанием для утверждения тезиса о том, что предупреждение прокурора, регламентированное ст. 7 Закона о противодействии экстремистской деятельности, выносится в противоположном случае, когда уже есть признаки экстремизма, в том числе когда уже допущены нарушения.

Исходя из анализа действующего российского законодательства, а также практики его применения, можно выделить существенные признаки предупреждения прокурора:

— оно регламентировано законодательством о противодействии экстремизму как социально опасное явление (Законом о противодействии экстремистской деятельности);

— носит не только предупредительный характер, но и направлено на устранение нарушений действующего законодательства;

— ограниченная сфера применения, установленная Законом о противодействии экстремизму;

— возможность обжалования в судебном порядке;

— строго установленная законом письменная форма;

— возможность вынесения как органами прокуратуры, так и иными уполномоченными законом государственными органами;

— применяется в отношении организаций (религиозных и иных), а не должностных лиц;

— возможность установления сроков устранения нарушений до двух месяцев;

— неисполнение требований, изложенных в данном акте реагирования, может повлечь последующую ликвидацию или прекращение деятельности соответствующих организаций.

Данные специфические признаки отличают термин «предупреждение прокурора» от «предостережения», регламентированного Законом о прокуратуре. Использование предостережения не ограничено сферой противодействия экстремизму и имеет более универсальный характер.

Предупреждение как акт прокурорского реагирования, предусмотренный Законом о противодействии экстремистской деятельности, составляет меру, направленную на узкую сферу правоотношений, однако, используемую, как и органами прокуратуры, так и иными уполномоченными органами.

На наш взгляд, ст. 4 Закона о противодействии экстремистской деятельности необходимо дополнить принципиальным положением о том, что органы прокуратуры являются субъектами противодействия экстремистской деятельности наряду с другими органами государственной власти, поскольку имеют непосредственные полномочия, установленные рассматриваемым Законом.

Кроме того, в Законе о прокуратуре необходимо регламентировать такое существенное полномочие самой прокуратуры, как вынесение предупреждения общественному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (недопустимости распространения экстремистских материалов через средства массовой информации и осуществления им экстремистской деятельности), при наличии оснований для привле-

чения к уголовной ответственности, что радикально отличает эту меру реагирования от предостережения прокурора о недопустимости нарушений закона.

Библиографический список

1. *Аторина А.С.* Актуальные вопросы внесения предостережения органами прокуратуры Российской Федерации // Молодой ученый. 2019. № 39 (277). С. 71–73.
2. *Филипенко С.В.* Проблемы применения предостережения о недопустимости нарушения закона // Законность. 2017. № 6. С. 9–12.
3. *Тишкин П.Н., Тишкин Д.Н.* Предостережение прокурора о недопустимости нарушений закона: диссонанс замысла и исполнения // ЮП. 2019. № 4 (91). С. 175–180.
4. Толковый словарь русского языка» / под ред. Д.Н. Ушакова. URL: <https://feb-web.ru/feb/ushakov/ush-abc/16/us371914.htm?cmd=0&istext=1>
5. Словарь русского языка: в 4 т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований; под ред. А.П. Евгеньевой. 4-е изд., стер. М., 1999.
6. *Безсалий О.Р.* Проблемы правовой регламентации предостережения прокурора // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 4. С. 200–203.
7. *Ергашев Е.Р.* Современные проблемы правового регулирования предупреждения прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности как акта прокурорского реагирования // Право и управление. XXI век. 2019. № 15(1). С. 11–17.
8. *Корешникова Н.Р.* Основные правовые средства прокуратуры Российской Федерации как инструмент обеспечения исполнения законов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010.
9. *Раскина Т.В.* Профилактика прокурорами правонарушений // Юридические науки. 2018. № 9 (75). С. 63–65.
10. *Фадеева А.А.* Предостережение прокурора о недопустимости нарушения закона: проблемы правовой регламентации // Молодой ученый. 2024. № 18 (517). С. 268–269.