Михайлов Эмин Михайлович. Прокурорская деятельность в сфере противодействия органов исполнительной власти экстремизму и терроризму: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.12 / Михайлов Эмин Михайлович;[Место защиты: ФГКОУВО Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации], 2017.- 212 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** В современной России решение проблем противодействия экстремизму и терроризму (далее – ПЭ/Т) является одной из приоритетных задач в сфере государственного управления и формирования эффективной системы национальной безопасности. Ввиду того, что данные негативные феномены несут реальную угрозу для российской государственности и безопасности граждан нашей страны, приобретает особое значение создание системы надежной защиты конституционных и правовых основ российского общества. Необходимым элементом данной системы выступает усиление ответственности прокуратуры как органа, в число основных задач которого входит «обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства»1.

Актуальность проблемы совершенствования прокурорского надзора в сфере антитеррористической и антиэкстремистской защищенности усиливается ввиду возрастающей активности членов незаконных вооруженных формирований и банд, террористических и экстремистских организаций.

В 2015 году на территории России зарегистрировано 2 388 476 преступлений, что  
на 197 898 больше, чем за аналогичный период прошлого года (+9 %). При общем росте  
количества зарегистрированных преступлений динамика преступлений

террористического характера составила 36,3 %, преступлений экстремистского характера – 28,5 %, в несколько раз превысив общие показатели роста преступности.

В 2015 году было зарегистрировано 1329 преступлений экстремистской направленности по сравнению с 1034 в 2014 году. Рост числа этого вида преступлений отмечен в 56 субъектах РФ. Наиболее прогрессируют преступления экстремистской направленности в Брянской области (с 1 до 12; +1100%), Забайкальском крае (с 3 до 10; +233,3%), Республике Адыгея (с 3 до 8; +166,7%)2. Наибольшую распространенность получили такие преступные деяния, как возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (ст. 282 УК РФ); публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ), количество которых возросло почти на 40% в сравнении с 2014 годом. Кроме того, зарегистрировано 42 преступления по организации деятельности экстремистской организации (+2,4%).

1 Борисов С. В. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии  
экстремистской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Борисов Сергей  
Вячеславович. М., 2011. 208 с. (далее – Борисов, 2011)

2 Состояние преступности за январь – декабрь 2015 года: Статистический сборник //  
Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. URL: 0112\_2015.pdf

Количественные показатели преступлений террористического характера в 2015 году составили 1538, тогда как в 2014 году было зарегистрировано 1128 деяний аналогичной категории.

Предотвращено на стадии приготовления или покушения 70 преступлений. С использованием сети Интернет совершено 133 преступления террористического характера3.

Статистический анализ результатов прокурорских проверок исполнения законов о ПЭ/Т в межнациональных отношениях, федеральной безопасности, показывает, что в России в 2015 году незаконных правовых актов выявлено 5236, что на 24,9% меньше, чем в 2014 году, количество принесенных протестов (5192) уменьшилось по сравнению с 2014 годом на 24,6%, при этом уголовных дел возбуждено – 150, что превышает на 11,1% аналогичные показатели прошлого года4. Подобная статистика свидетельствует о необходимости всестороннего изучения проблем прокурорского надзора за деятельностью органов исполнительной власти (далее – ОИВ) в сфере ПЭ/Т, на что и направлено данное диссертационное исследование.

**Степень разработанности проблемы.** Современной наукой накоплен значительный багаж знаний в сфере осмысления природы терроризма и экстремизма, мер противодействия данным противоправным явлениям. Масштабность экстремисткой и террористической деятельности, прямая связь с угрозами национальному сознанию и физической безопасности диктует необходимость всестороннего изучения явлений терроризма и экстремизма. Поэтому изучение данных явлений даже в рамках конкретной правовой дисциплины прокурорского надзора требует междисциплинарного подхода, который бы объединял в себе опыт (в том числе и зарубежный) социологии, политологии и права.

Сущности экстремизма и терроризма, причинам их возникновения,

мировоззренческим и идеологическим аспектам его существования и развития в условиях  
современной цивилизации посвящены работы зарубежных ученых: Т. Адорно,

Л. Берковца, У. Лакёра, Э. Картера, К. Лоренца, У. Мида, Д. Раппопорта,

С. Хантингтона, Б. Хоффмана, Ф.Фукуямы, У. Хартманна и др.

Современный системный анализ экстремизма и терроризма как социальных явлений, предпринят российскими исследователями, например: Ю. А. Акуниным, А. К. Алиевым, Н. Н. Афанасьевым, Н. В. Волковым, Ф. П. Васильевым, А. С. Грачевым, А. Н. Дибировым, В. И. Красиковым, Г. К. Сафаралиевым, Э. А. Паиным, К. М. Ханбабаевым и др. (специалисты в области изучения экстремизма); Ю. И. Авдеевым, A. M.

3 Бастрыкин А. И. Пора поставить действенный заслон информационной войне //  
Коммерсант. Власть. № 15. 18 апреля 2016 года.

4 Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры  
Российской Федерации за 2015 г. // Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. URL^  
(дата обращения: 23.04.2016)

Байчоровым, В. И. Немчиной, М. И. Ильчиковым, В. Н. Ивановым, А. И. Кубышкиным, С. С. Кортуновым, Ю. В. Морозовым, К. В. Сивковым, А. А. Сергуниным, Ю. Г. Романченко, Г. Г. Почепцовым и др. (специалисты в области изучения терроризма). В работах этих ученых предпринят анализ экстремизма и терроризма с точки зрения форм проявления, причин, тенденций их существования и развития, а также сформированы основные принципы противодействия данным негативным явлениям в социальной жизни и на уровне общественного сознания.

Политология концентрирует внимание на проблемах, связанных с политическим экстремизмом и терроризмом как инструментом политического влияния и достижения политических целей. С политологической точки зрения исследования проблемы экстремизма осуществляли М. А. Баглиев, И. В. Воронов, Е. Н. Гречкина, B. C. Ковалёв, Х. Т. Курбанов, Н. Е. Макаров, Е. С. Назаров, Н. А. Романов, И. А. Сазонов, М. П. Телякавов, Е. В. Ульянова, С. Н. Федорко и др. Научные изыскания таких ученых как Н. Н. Афанасьев, А. С. Грачев, Е. П. Кожушко, А. А. Козлов, Д. В. Ольшанский, В. А. Тишков, Д. М. Фельдман посвящены идеологии и психологии терроризма, анализируется механизм трансформации политического экстремизма в терроризм как крайнюю форму экстремизма.

Следует особо выделить вклад ученых Южного научного центра РАН (ЮНЦ РАН) и других региональных научных центров по анализу проблем терроризма и экстремизма на Юге России: В. А. Авксентьев, М. А. Аствацатурова, Е. В. Галкина, В. Д. Дзодзоев, А. В. Дмитриев, Г. В. Клочков, Д. А. Лавриненко, О. И. Лепилкина, Э. Т. Майборода, Р. Х. Усманов, М. М. Шульга, И. В. Юрченко. Особую ценность здесь представляет обширная аналитическая работа ученых ЮНЦ РАН по созданию «Атласа социально-политических проблем, угроз и рисков Юга России» под редакцией Г. Г. Матишова, в котором производится выявление и картографирование основных точек напряженности в регионе, анализ геополитической значимости Южного макрорегиона, динамика и тенденции криминально-террористических проявлений.

Правовые аспекты ПЭ/Т рассмотрены в трудах А. И. Бастрыкина, Н. В. Баширова, И. И. Бикеева, В. А. Бурковской, С. А. Воронцова, С. А. Грачева, С. М. Ивашова, П. А. Кабанова, Н. Ф. Кузнецовой, А. Ф. Минекаевой, Б. А. Мыльникова, С. Г. Никитина, B. C. Овчинского, А. В. Павлинова, С. Н. Пашнева, Н. В. Степанова, Р. С. Тамаева, Ф. Г. Шахкелдова, С. Н. Фридинского, Е.Г. Чуганова и др.

Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере ПЭ/Т рассматривается в исследованиях А. Г. Залужного, С. М. Кочои, Б. К. Мартыненко, Р. С. Тамаева, В. В. Устинова, С. Н. Поминова и др. Особый интерес для данной работы представляют исследования С. В. Борисова и Е. Ю. Винокурова, которые рассматривают вопросы прокурорского надзора за деятельностью ОИВ в сфере своих научных интересов.

В сфере ПЭ/Т практика прокурорского надзора за деятельностью ОИВ рассматривается в исследованиях К. Ю. Винокурова, А. С. Семенова, С. Е. Пролетенковой, М. С. Шалумова, Ф. Г. Шахкелдова.

Несмотря на значительную теоретическую базу, следует отметить, что проблемы прокурорского надзора и пути решения, конкретно, в сфере ПЭ/Т, изучены не в должной мере. Вместе с тем, существует много проблем в практической деятельности прокуратуры, в частности во взаимодействии и координации с ОИВ по реализации антиэкстремистского и антитеррористического законодательства. Поиск путей преодоления данных проблем, повышения эффективности работы прокуратуры в данной сфере, минимизации возможностей для злоупотреблений и является тем направлением исследования, которое на сегодняшний день требует пристального внимания ученых. Таким образом, актуальность данного исследования обусловлена необходимостью научного рассмотрения проблем, возникающих в ходе практической деятельности прокуроров по надзору за деятельностью ОИВ по исполнению законов в сфере ПЭ/Т.

**Объектом исследования** являются правовые отношения, складывающиеся в процессе организации осуществления прокурорского надзора за деятельностью ОИВ по исполнению законодательства в сфере ПЭ/Т.

**Предметом исследования** выступают правовая регламентация и практическая деятельность органов прокуратуры и ОИВ в сфере ПЭ/Т.

**Цель исследования** состоит в том, чтобы на основе изучения и анализа теоретических положений научных исследований, относящихся к сфере ПЭ/Т, действующего законодательства, практической деятельности разработать основные теоретические положения и практические рекомендации, направленные на повышение эффективности деятельности органов прокуратуры и ОИВ в сфере ПЭ/Т.

Достижению поставленной цели послужат решения следующих **задач:**

исследовать сущность и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ПЭ/Т;

сформулировать предложения по совершенствованию деятельности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ПЭ/Т, определить перспективы развития законодательства и роль органов прокуратуры на современном этапе в указанной сфере;

- исследовать основные направления, формы взаимодействия органов  
прокуратуры, органов государственной власти, органов государственной власти  
субъектов РФ, органов местного самоуправления в указанной сфере;

- исследовать предмет, объекты, приоритетные задачи, пределы прокурорского  
надзора за исполнением законов в сфере ПЭ/Т;

- обосновать полномочия прокуратуры в координации действий ФОИВ в сфере ПЭ/Т, а также особенности применения мер прокурорского надзора в указанной сфере.

**Методологической основой исследования** являются общенаучные и частнонаучные методы познания сложных правовых и социальных явлений: универсальный диалектический метод, системно-структурный, формально-логический, сравнительно-правовой и т.д., а также методы анализа и синтеза, сравнения и обобщения теоретической и статистической информации, анализа правовых документов и официальных материалов, которые позволили научно обосновать основные положения о повышении эффективности прокурорского надзора за деятельностью ОИВ в сфере ПЭ/Т.

**Теоретическая основа исследования** сформирована трудами ученых,  
исследования которых посвящены прокурорскому надзору как дисциплине в целом, а  
также непосредственно надзору за исполнением антиэкстремистского и

антитеррористического законодательства, в частности: В. И. Басков, С. В. Борисов, Е. Ю. Винокуров, А. Ю. Винокуров, Б. В. Коробейников, А. П. Стуканов, С. М. Поминов, Р. С. Тамаев и др.

**Нормативную базу исследования** составили: Конституция РФ, нормы международного права в сфере ПЭ/Т, Федеральные законы РФ, направленные на регулирование деятельности ОИВ и прокуратуры (Закон о прокураторе, «О полиции», «О Федеральной службе безопасности» и т.д.); Уголовный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях (КоАП РФ), федеральные законы, направленные на ПЭ/Т: «О противодействии экстремистской деятельности», «О противодействии терроризму»; Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, Указания Генерального Прокурора по регулированию правовых отношений в сфере ПЭ/Т.

**Эмпирической базой исследования** послужили статистические материалы деятельности прокуратуры в сфере борьбы с экстремизмом и терроризмом, статистические показатели преступлений и административных правонарушений экстремистской направленности и террористического характера за последние 5 лет, аналитические записки ОИВ о практических шагах по профилактике и ПЭ/Т; 108 материалов судебной практики судов Краснодарского края о преступлениях экстремистской и террористической направленности; материалы информационно-аналитического центра «Сова».

В основу теоретических выводов и предложений научно-прикладного характера, которые содержатся в диссертационном исследовании, положены результаты анкетирования работников прокуратуры Краснодарского края, проведенного автором.

Кроме того, диссертант использовал свой многолетний личный опыт работы в качестве консультанта Департамента молодежной политики Краснодарского края,

курирующего направление профилактики экстремизма и терроризма в молодежной среде при работе с органами прокуратуры Краснодарского края.

**Научная новизна исследования** выражается в следующем:

расширены и уточнены научные представления теории прокурорского надзора в сфере совершенствования правового регулирования деятельности ОИВ по ПЭ/Т путем обоснования ряда авторских выводов и предложений;

выявлены проблемы и предложены пути решения в направлении правового регулирования отношений, возникающих в процессе осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере ПЭ/Т, которые позволили сделать ряд теоретических и практических выводов о направлениях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением указанного законодательства, повышении его эффективности.

подготовлены предложения по совершенствованию федерального законодательства, в частности Закона «О противодействии экстремистской деятельности» и Закона «О прокуратуре Российской Федерации», направленные на повышение эффективной деятельности органов прокуратуры в указанной сфере.

Для повышения влияния прокурорского надзора на состояние законности в стране в целом, в том числе в рассматриваемой сфере, на основе комплексного анализа системы противодействия экстремизму в РФ и роли (места) в ней прокурора, разработаны конкретные меры по совершенствованию информационно-аналитического обеспечения данной деятельности, по улучшению организации работы прокуроров, по решению проблемных вопросов координации и взаимодействия с другими ОИВ.

На базе анализа правоприменительной практики и состояния законности и в сфере ПЭ/Т установлены характерные нарушения законодательства в этой сфере, дана их сравнительная характеристика, сформулированы выводы, которые имеют теоретическое и практическое значение для эффективного проведения прокурорских проверок, выявления, устранения и предупреждения нарушений законодательства в сфере ПЭ/Т.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Автор поднимает основные проблемы правотворчества о ПЭ/Т, связанные со спецификой прокурорского надзора, и пути их решения. Диссертантом предложено авторское понятие экстремизма как публичного выражения крайних взглядов и убеждений в деяниях, совершенных по мотивам религиозной, расовой, социальной, национальной или языковой принадлежности или отношения к религии либо по мотивам ненависти или вражды относительно какого-либо лица или социальной группы. Также предлагается сформировать следующие признаки экстремизма с обязательным их отражением в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности»:

публичная демонстрация (в том числе через Интернет) нетерпимого отношения (высказывания, оскорбления, надругательства, призывы к насилию и надругательствам, нарушение прав и свобод, призывы к нарушению прав и свобод) к религиозным, политическим, социальным, национальным, расовым или языковым группам или отношения к религии;

публичная демонстрация (в том числе через Интернет) крайних взглядов и убеждений, проявляющихся в форме религиозной, политической, социальной, национальной, расовой или языковой нетерпимости, ненависти или вражды;

отсутствие стремления к диалогу с группами, по отношению к которым демонстрируется нетерпимое отношение;

использование насилия или угрозы его применения по отношению к религиозным, политическим, социальным, национальным, расовым или языковым группам и их членам, при выражении своих взглядов и убеждений;

стремление к воспрепятствованию, прямые действия по созданию препятствий деятельности религиозных, политических, социальных, национальных, расовых или языковых групп;

стремление к организации сторонников, имеющих установки, сходные с указанными выше.

1. Проведенный автором анализ нормативной базы, регламентирующий деятельность государства по ПЭ/Т, позволяет утверждать, что сравнительно небольшое внимание уделяется в законотворчестве направлению борьбы с экстремизмом, что является, безусловно, законодательным упущением, поскольку в отличие от терроризма, интерпретация которого конкретна и понятна, экстремизм и экстремистская деятельность в категориальном плане недостаточно проработаны, что влечет за собой существенные проблемы в прокурорской практике из-за различных несовпадений имеющегося законодательства и реальных правовых ситуаций. В связи с этим автор отмечает, что важнейшим условием повышения эффективности прокурорского надзора в сфере ПЭ/Т является активное участие органов прокуратуры в разработке общегосударственной комплексной программы, включающей не только правоохранительный, но и политический, социальный, экономический, правовой, идеологический, пропагандистский, информационный, силовой, специальный (оперативный, розыскной, технический, охранный) и другие аспекты по устранению социальных условий, способствующих развитию террористических операций с учетом их типологии, форм подготовки и проведения, а также мониторинга текущего состояния и прогнозирования развития терроризма.
2. Необходимо конкретизировать вопросы взаимодействия прокуратуры и ОИВ в сфере ПЭ/Т. Поскольку ОИВ являются элементами построения вертикали власти, сделан акцент на структуре ее построения и места в ней прокуратуры.
3. Автором предложено разделение объекта прокурорского надзора за деятельностью ОИВ на два вида: целевой и видовой. Целевой объект прокурорского надзора – обеспечение законности за деятельностью ОИВ, видовой – органы, за деятельностью которых осуществляется надзор (объекты надзора). Целевым объектом прокурорского надзора за деятельностью ОИВ (поднадзорных объектов) в сфере ПЭ/Т является законность деятельности данных органов по принятию и исполнению подзаконных правовых актов и реализующих в пределах своих компетенций законодательные инициативы Президента и Правительства РФ, относящиеся к исследуемой сфере. Видовой объект базируется на определении компетенций ОИВ в сфере антитеррористической и антиэкстремистской деятельности, которые определены в правовом поле, и законность исполнения которых является объектом надзора. Прикладным значением предложенной классификации является разделение сфер, на которые направлена надзорная деятельность прокуроров – на обеспечение законности, с одной стороны, и на деятельность ОИВ по принятию подзаконных правовых актов и реализующих законодательные инициативы Президента РФ и Правительства РФ, относящиеся к исследуемой сфере, в пределах своей компетенции, с другой стороны.
4. Автором сформирована конкретная цель прокурорского надзора за деятельностью ОИВ в сфере ПЭ/Т, а именно: защита и укрепление законности правовых актов антиэкстремистской и антитеррористической направленности, Конституции РФ, обеспечение верховенства закона и исполнения законов. Также целью прокурорского надзора является обеспечение защиты прав граждан, которые вовлечены в данную сферу правовых отношений.
5. Пределы прокурорского надзора за деятельностью ОИВ в сфере ПЭ/Т должны определяться совокупностью критериев, содержание которых основывается на требованиях антиэкстремистского и антитеррористического законодательства, включает перечень конкретных поднадзорных объектов, учитывает функциональные полномочия органов контроля на федеральном и региональном уровне, характер правонарушений экстремистской и террористической направленности, законодательные ограничения полномочий прокурора.
6. Решение задачи оптимизации государственной политики в сфере ПЭ/Т в России состоит в осуществлении комплекса профилактических, правовых, организационных мероприятий, совершенствования взаимодействия прокурорского надзора, общественных организаций и государственных органов. Для эффективного ПЭ/Т нужно, чтобы общество, государство и органы прокуратуры активно создавали комплекс превентивных мер, включающий себя:

- совершенствование законодательства в области ПЭ/Т; развитие

межконфессиональных и межнациональных отношений;

проведение культурно-просветительской работы, ориентированной на молодежную и подростковую аудиторию, формирующей общественное мнение, которое не приемлет экстремизм и терроризм;

проведение молодежных программ в СМИ, в которых бы участвовали представители различных религиозных конфессий, по разъяснению смысла духовных вероучений, освещению вопросов толерантного отношения к представителям других вероисповеданий и национальной принадлежности;

освещение в СМИ негативных последствий экстремистской и террористической деятельности, результатов работы правоохранительных органов по пресечению противоправной деятельности экстремистских формирований, объединений и группировок, а также деятельности общественно-политических объединений и государственных органов и по предупреждению экстремизма и терроризма;

принятие мер по недопущению распространения в СМИ экстремистских молодежных программ;

освещение в СМИ негативных последствий распространения в Сети Интернет идеологии, имеющей экстремистскую и террористическую направленность.

8. Прокурорский надзор за законностью в деятельности контролирующих органов госвласти положительно влияет на укрепление законности в деятельности ОИВ, государственного аппарата, на повышение роли системы государственного контроля в решении социальных и иных задач. Поэтому прокурорский надзор за исполнением законов органом государственного контроля является самостоятельной надзорной функцией (отраслью) со всеми присущими ей специфическими атрибутами самостоятельной функциональной деятельности: цель, задачи, сфера, процедуры, полномочия, правовые последствия, о чем внести соответствующие изменения и дополнения в новую редакцию закона о прокуратуре.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** *Теоретическая значимость* исследования заключается в формулировке выводов и положений, которые отражают научно обоснованный взгляд на оптимизацию практической деятельности прокуроров за исполнением законов ОИВ в сфере ПЭ/Т. *Практическая значимость* исследования состоит в возможности применения полученных автором научно-обоснованных выводов, практических рекомендаций в ходе непосредственной деятельности органов прокуратуры по надзору за деятельностью ОИВ в сфере ПЭ/Т.

**Апробация** **и** **внедрение** **результатов** **исследования.** Положения

диссертационного исследования и практические рекомендации, изложенные в работе исследования, нашли отражение в 13 публикациях, в том числе в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России. Кроме того, концептуальные положения и предложения исследования автором излагались в сообщениях на научно-практических конференциях, лекциях и семинарах.

**Апробация научных идей** диссертанта имела место в учебном процессе на юридических факультетах Южно-Российского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Кубанского государственного университета, Адыгейского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Ростовского юридического института МВД России, в подразделениях УМВД России по г. Краснодару, в органах прокуратуры Краснодарского края, на семинарах Кубанской коллегии адвокатов Адвокатской палаты Краснодарского края посредством чтения лекционных курсов, проведения семинарских занятий, использования на занятиях материалов диссертационного исследования; на научно – практических конференциях, среди которых – Международная научно-практическая конференция «Новая наука: современное состояние и пути развития» 30 июля 2016 г. в г. Оренбурге, Международная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы антикризисной политики: теория, история, современность» 28–30 июня 2016 г. в Москве, Межрегиональная научно-практическая конференция «Противодействие идеологии экстремизма и терроризма в молодежной среде» 21 апреля 2016 г. в г. Ростов-на-Дону, а также в практической прокурорско-следственной деятельности и деятельности ОИВ.

**Структура диссертации.** Диссертация выполнена в объеме, соответствующем требованиям ВАК. Структура диссертационного исследования и последовательность изложения материала удовлетворяет законам логики и позволяет содержательно и последовательно разрешить весь комплекс поставленных перед данной работой целей и задач. Работа состоит из введения, двух глав, включающих 5 параграфов и 2 подпараграфа, заключения, списка использованной литературы и приложений