

РЕШЕНИЕ О ПРИОСТАНОВЛЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО ИЛИ РЕЛИГИОЗНОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩЕГО ЭКСТРЕМИСТСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, КАК АКТ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ

Чуркин Артур Петрович

Магистрант Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург), ORCID: 0000-0002-4105-6276, e-mail: Churkin_555@mail.ru.

В статье дается общая характеристика прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму. Изучена нормативно-правовая и теоретическая база по данному вопросу. Выделены особенности такого акта прокурорского реагирования, как решение о приостановлении деятельности общественного или религиозного объединения. Обозначены проблемы реализации на практике данного акта, предложены пути их решения.

Ключевые слова: решение прокурора, приостановление деятельности, общественное или религиозное объединение, акт прокурорского реагирования, экстремистская деятельность

Для цитирования: Чуркин А. П. Решение о приостановлении деятельности общественного или религиозного объединения, осуществляющего экстремистскую деятельность, как акт прокурорского реагирования // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 3. С. 64–70. DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2022_3_64.

A DECISION TO SUSPEND THE ACTIVITIES OF A PUBLIC OR RELIGIOUS ASSOCIATION CARRYING OUT EXTREMIST ACTIVITIES AS A PROSECUTOR'S RESPONSE ACT

Churkin Arthur

Master student, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg), ORCID: 0000-0002-4105-6276, e-mail: Churkin_555@mail.ru.

The article gives a general description of the prosecutor's supervision over the implementation of laws on countering extremism. The legal and theoretical framework on this issue is studied. The features of a decision to suspend the activities of a public or religious organization as a prosecutor's response act are highlighted. The problems of implementation of this act are indicated, and ways of solving them are proposed.

Key words: prosecutor's decision, suspension of activities, public or religious associations, prosecutor's response act, extremist activity

*For citation: Churkin A. (2022) A decision to suspend the activities of a public or religious association carrying out extremist activities as a prosecutor's response act. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 3, pp. 64–70, DOI: http://doi.org/10.34076/22196838_2022_3_64.*

Экстремизм и терроризм являются насущными проблемами человечества. Они преследуют цель дестабилизации, насильственного изменения устоев жизни. Именно поэтому пресечение этих явлений настолько важно как на международном, так и на национальном уровне. В современной российской действительности наблюдается череда реформенных трансформаций в сфере государственной политики, правотворчества, направленного на противодействие экстремистской деятельности.

Органы прокуратуры активно участвуют в решении проблем, возникающих в сфере взаимодействия государства и религиозных и иных общественных объединений. Так, приказ Генерального прокурора РФ от 21 марта 2018 г. № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» предписывает «принимать исчерпывающие меры по выявлению и пресечению экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных некоммерческих организаций, средств массовой информации».

Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере противодействия экстремизму является самостоятельным направлением деятельности органов прокуратуры. Ее специфичность проявляется в том, что в большинстве своем она носит предупреждающий характер. Кроме того, в отличие от иных направлений деятельности, здесь прокурору предоставлен присущий лишь данному надзору круг полномочий и актов прокурорского реагирования. Перечень указанных актов прокурорского реагирования установлен Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 1 июля 2021 г.) «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – Закон о противодействии экстремистской деятельности): предостережение и предупреждение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности; предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов через СМИ; заявление о ликвидации деятельности общественного или религиозного объединения, иной организации, прекращении их деятельности; заявление о признании материалов экстремистскими; решение о приостановлении деятельности общественного или религиозного объединения.

Особое внимание следует уделить такому акту прокурорского реагирования, как решение о приостановлении деятельности общественного или религиозного объединения, осуществляющего экстремистскую деятельность.

В 2021 г. в результате проведения прокурорской проверки соблюдения законодательства об экстремизме было установлено, что длительное время на территории Санкт-Петербурга действовали нацистские группировки, объединенные названием «Невоград». Их члены совершали насильственные действия в отношении лиц различных национальностей, вероисповедования и расовой принадлежности. Лидеры данных группировок не только распространяли идеи расизма и национализма, но и освещали сведения о совершаемых ими насильственных действиях. После обращения в суд с заявлением о признании деятельности объединения «Невоград» экстремистской и ее запрете на территории Российской Федерации прокурором было принято решение о приостановлении деятельности указанного общественного объединения. По итогам рассмотрения дела Санкт-Петербургский городской суд вынес решение об удовлетворении заявленных требований¹.

Подобная практика имела место в Республике Татарстан. 17 октября 2021 г. прокурором Республики Татарстан было принято решение о приостановлении деятельности общественного объединения «Татарстанское региональное всетатарское общественное движение – Всетатарский общественный центр»².

Возможно ли приостановить деятельность общественной или религиозной организации, осуществляющей экстремистскую деятельность, до вынесения решения суда о запрете деятельности такой организации? Статья 10 Закона о противодействии экстремистской деятельности закрепляет: «В случае осуществления общественным или религиозным объединением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу

¹ По инициативе прокуратуры общественное объединение «Невоград» признано экстремистской организацией // Прокуратура Санкт-Петербурга: офиц. сайт. 2021. 25 окт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_78/mass-media/news?item=66199661 (дата обращения 03.02.2022).

² Перечень общественных и религиозных объединений, деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности // Министерство юстиции Российской Федерации: офиц. сайт. 2021. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/perechen-obshestvennyh-i-religioznyh-obedinenij-deyatelnost-kotoryh-priostanovlena-v-svyazi-s-osushestvleniem-imi-ekstremistskoj-deyatelnosti/> (дата обращения 03.02.2022).

причинения такого вреда, соответствующие должностное лицо или орган с момента их обращения в суд с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения либо запрете его деятельности вправе своим решением приостановить деятельность общественного или религиозного объединения до рассмотрения судом указанного заявления». Таким образом, прокурор вправе своим письменным решением приостановить деятельность общественного или религиозного объединения до рассмотрения судом указанного заявления. Об этом говорят и ст. 14 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», ст. 42 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Исходя из этого, возможны три варианта развития событий. Если общественное объединение устраняет нарушения, послужившие основанием для вынесения решения, оно возобновляет свою деятельность. Если суд не удовлетворит заявление о ликвидации общественного или религиозного объединения либо запрете его деятельности, данное объединение возобновляет свою деятельность после вступления решения суда в законную силу. При удовлетворении заявления о ликвидации (запрещении деятельности) организация подлежит ликвидации, а деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, запрещается.

Согласно позиции Верховного Суда РФ, решение о приостановлении деятельности общественного или религиозного объединения, в то числе вынесенное прокурором, имеет преюдициальное значение для решения суда, которым рассматривается соответствующее административное дело¹.

Для понимания сущности обсуждаемого акта следует рассмотреть понятие «акт прокурорского реагирования». В литературе существует множество подходов к его определению. Одни исследователи считают, что акт прокурорского реагирования представляет собой действие прокурора, облеченное в письменную форму, направленное на устранение выявленных прокурором нарушений при реализации его полномочий². Другие указывают, что акт прокурорского реагирования означает «решение прокурора, закрепленное в специальном документе, с помощью которого он реагирует на выявленные вследствие применения правовых средств надзора правонарушения»³.

Е. Р. Ергашев, говоря об акте прокурорского реагирования как о составляющей части средств прокурорского реагирования, указывает, что это «специфическое правовое средство прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, применяемое в установленном законом порядке компетентными должностными лицами органов прокуратуры в ходе осуществления своих надзорных и ненадзорных полномочий, направленных на устранение выявленных нарушений закона, восстановление нарушенной законности, устранение причин и условий, способствующих нарушениям закона, а также привлечение к ответственности виновных лиц»⁴.

Можно выделить следующие признаки обсуждаемого в статье акта прокурорского реагирования:

1. Является частью правовых средств прокурорского реагирования.
2. Представлено в письменной форме, что отличает его от иных средств прокурорского реагирования.
3. Представляет собой правоприменительный акт, так как основывается на применении существующих норм к конкретным правоотношениям.
4. Носит индивидуальный характер, что также характерно для правоприменительного акта. Каждое решение должно быть принято с учетом конкретных обстоятельств, применение формального подхода недопустимо.
5. Носит обязательный характер. За нарушение установленного предписания применяется ответственность.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 64.

² *Авагимова Ю. А.* Понятие акта прокурорского реагирования через его сущность // *Правопорядок: история, теория, практика*. 2017. № 2. С. 65.

³ *Юридическая энциклопедия JUS EST / под общ. ред. О. С. Капинус. М.: Буки Веди, 2017. С. 21.*

⁴ *Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. для вузов / под ред. Е. Р. Ергашева. М.: Юрайт, 2022. С. 140.*

6. Цель его вынесения – восстановление нарушенной законности, устранение причин и условий, способствующих нарушениям закона, а также привлечение к ответственности виновных лиц. Результатом же вынесения решения должно быть достижение указанных целей.

7. Применяется в ходе осуществления должностными лицами органов прокуратуры надзорных полномочий.

8. Характеризуется определенной структурой. Нормативно структура решения о приостановлении деятельности общественного или религиозного объединения, осуществляющего экстремистскую деятельность, не закреплена. Однако данный факт не исключает применение общей структуры правоприменительного акта.

9. Должен соответствовать требованиям законности, обоснованности, целесообразности.

10. Носит временный характер, так как действует до рассмотрения судом заявления о ликвидации общественного или религиозного объединения либо запрете его деятельности.

11. Условие его принятия – наступление в результате осуществления общественным или религиозным объединением экстремистской деятельности следующих последствий: нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создание реальной угрозы причинения такого вреда.

Исходя из приведенных признаков можно сформулировать следующее определение: решение о приостановлении деятельности общественного или религиозного объединения, осуществляющего экстремистскую деятельность, – это индивидуальное правоприменительное средство прокурорского реагирования, представленное в письменной форме; обладающее определенной структурой; носящее обязательный характер; соответствующее требованиям законности, обоснованности, целесообразности; применяемое в ходе осуществления должностными лицами органов прокуратуры надзорных полномочий в целях восстановления нарушенной законности, устранения причин и условий, способствующих нарушениям закона, а также привлечения к ответственности виновных лиц; принимаемое в случае осуществления общественным или религиозным объединением экстремистской деятельности, повлекшей за собой последствия, предусмотренные законом; действующее до рассмотрения судом заявления о ликвидации общественного или религиозного объединения либо запрете его деятельности.

Можно выделить ряд проблем, касающихся правового регулирования применения решения о приостановлении деятельности общественного или религиозного объединения, осуществляющего экстремистскую деятельность.

Один из вопросов, обсуждаемых в литературе, связан с тем, что в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 11 июня 2022 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) отсутствует рассматриваемый акт. Если о закреплении процессуальных средств прокурорского реагирования в процессуальном законодательстве прямо сказано, то о надзорных средствах, содержащихся в Законе о противодействии экстремистской деятельности, закон умалчивает. «Отсюда проблемы, связанные с подготовкой и реализацией указанных средств реагирования прокуроров на выявленные нарушения законодательства о противодействии экстремистской деятельности»¹. Некоторые авторы высказывают мнение о необходимости включения в Закон о прокуратуре актов прокурорского реагирования, предусмотренных в Законе о противодействии экстремистской деятельности, в том числе обсуждаемого решения².

¹ *Ерғашев Е. Р.* Современные проблемы правового регулирования предупреждения прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности как акта прокурорского реагирования // *Право и управление. XXI век.* 2019. Т. 15. № 1. С. 12.

² *Меркурьев В. В., Борисов, С. В.* Совершенствование регламентации правовых средств прокурорского реагирования на правонарушения экстремистской направленности // *Мониторинг правоприменения.* 2016. № 3. С. 53.

Полномочиями по противодействию экстремистской деятельности обладает не только Прокуратура, но и те ведомства, с которыми она осуществляет взаимодействие по данному вопросу. Так, сотрудничество указанных органов реализуется посредством совместного участия в коллегиях, совещаниях, проведения совместных предупредительных мероприятий, организации совместных учебных мероприятий для работников, а также взаимного консультирования по вопросам противодействия экстремизму¹. Цель их деятельности – предупреждение, выявление и устранение актов осуществления экстремистской деятельности, для чего зачастую используются сходные или идентичные меры. А это приводит к проблеме дублирования полномочий на практике.

Статьей 10 Закона о противодействии экстремистской деятельности предусматривается, что полномочиями по вынесению решения о приостановлении деятельности общественного или религиозного объединения обладают должностные лица и органы, которые могут обратиться с заявлением о приостановлении и запрещении деятельности общественного или религиозного объединения. Эта норма отсылает к ст. 9 того же Закона, согласно которой с таким заявлением могут обратиться как Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры, так и орган государственной регистрации и его территориальные органы.

Аналогичная ситуация возникает при применении предупреждения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности. А. Ю. Винокуров предлагает исключить данное полномочие из компетенции прокуроров, обосновывая такую позицию следующими аргументами. Во-первых, контролируют деятельность общественных и религиозных объединений непосредственно органы исполнительной власти (регистрирующий орган и его территориальные органы). Во-вторых, предупреждение как властное полномочие характерно в большей степени для системы исполнительной власти².

А. С. Скудин предлагает оставить за органами прокуратуры лишь полномочие по вынесению предупреждения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности в отношении коммерческих организаций, за органами же исполнительной власти закрепить полномочие по вынесению указанного предупреждения в отношении некоммерческих организаций. При этом исследователь ссылается на положения ст. 5 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», в силу которой контроль за деятельностью некоммерческих организаций осуществляют уполномоченный орган и его должностные лица³.

Оба варианта решения проблемы вполне логичны и обоснованны. Принимая их во внимание, а также учитывая положения ст. 9–10 Закона о противодействии экстремистской деятельности, предложим следующее решение применительно к рассматриваемому нами акту прокурорского реагирования. Статьей 9 предусматриваются две меры пресечения экстремистской деятельности: ликвидация общественного или религиозного объединения и иной организации, а также запрещение деятельности общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом. Так как именно на регистрирующем органе лежит бремя регистрации статуса организации, включая такие процедуры, как создание, реорганизация, ликвидация, закономерно полномочия по приостановлению деятельности юридического лица передать регистрирующему органу, а за органами прокуратуры оставить полномочия по приостановлению деятельности общественных и религиозных организаций, не являющихся юридическими лицами.

Как видно из практики применения обсуждаемого акта прокурорского реагирования, копия решения направляется руководителю соответствующего общественного или религиозного объединения. В качестве примера можно привести решение прокурора г. Москва от 26 апреля 2021 г. о приостановлении деятельности обществен-

¹ Михайлов Э. М. Прокурорская деятельность в сфере противодействия органов исполнительной власти экстремизму и терроризму: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2016. С. 18.

² Винокуров А. Ю. Борьба с экстремизмом средствами прокурорского надзора // Законность. 2002. № 11. С. 34.

³ Скудин А. С. Предупреждение экстремистской деятельности // Российский следователь. 2010. № 18. С. 37.

ного движения «Штабы Навального», согласно резолютивной части которого копия решения была направлена руководителю общественного объединения, а также руководителям региональных штабов¹. Однако ст. 10 Закона о противодействии экстремистской деятельности не содержит норму о необходимости направления решения. Соответственно, законодателем не предусматривается необходимость при формировании резолютивной части указывать на направление копии решения. Более того, статьей также не определяется структура решения о приостановлении деятельности общественного или религиозного объединения.

Между тем в ст. 20.28 Кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за организацию деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении деятельности. Из чего следует, что ненаправление решения может привести к неосведомленности о вынесенном акте прокурорского реагирования и, как следствие, нарушению общественным или религиозным объединением административного законодательства.

Устранение неопределенности в данном вопросе возможно путем дополнения ст. 10 Закона о противодействии экстремистской деятельности нормой о необходимости направления прокурором решения о приостановлении деятельности в соответствующее общественное или религиозное объединение.

В практике применения актов прокурорского реагирования в сфере надзора за соблюдением законодательства об экстремизме можно выделить ряд недостатков: несвоевременность их применения; неточность и размытость формулировок; отсутствие четко обозначенных требований; ссылки на недействующее законодательство.

При обсуждении путей решения указанных проблем высказывается мнение о необходимости применения мер пресекательного характера и персональной ответственности виновных лиц. Кроме того, предлагается введение новой меры прокурорского реагирования, которая позволяла бы привлекать к ответственности руководителей организаций и других должностных лиц, а также коллегиальные органы управления. «Инициированные прокуратурой вопросы о персональной ответственности виновных мог бы рассматривать суд с возможностью широкого спектра наказаний – от штрафа до увольнения или запрещения заниматься определенным видом деятельности за допущенные нарушения законодательства о противодействии экстремистской деятельности»².

Подведем итоги.

Во-первых, такой акт прокурорского реагирования, как решение о приостановлении деятельности общественной или религиозной организации, необходимо включить в Закон о прокуратуре.

Во-вторых, следует устранить дублирование полномочий по вынесению решения о приостановлении деятельности общественного или религиозного объединения, для чего предлагается распределить их между прокуратурой и органами исполнительной власти.

В-третьих, надлежит дополнить ст. 10 Закона о противодействии экстремистской деятельности нормой о необходимости направления прокурором решения о приостановлении деятельности в соответствующее общественное или религиозное объединение.

Список литературы

Авагимова Ю. А. Понятие акта прокурорского реагирования через его сущность // Правопорядок: история, теория, практика. 2017. № 2. С. 64–66.

Борисов С. В. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 30 с.

Винокуров А. Ю. Борьба с экстремизмом средствами прокурорского надзора // Законность. 2002. № 11. С. 33–36.

¹ Незаконность сноса памятника Дзержинскому на Лубянке и огонь по штабам Навального // Правд.информ. 2021. 26 апр. URL: <https://trueinform.ru/modules.php/modules.php?name=Laid&sid=67246> (дата обращения 13.02.2022).

² Борисов С. В. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 27.

Ергашев Е. Р. Современные проблемы правового регулирования предупреждения прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности как акта прокурорского реагирования // Право и управление. XXI век. 2019. Т. 15. № 1. С. 11–17.

Меркурьев В. В., Борисов С. В. Совершенствование регламентации правовых средств прокурорского реагирования на правонарушения экстремистской направленности // Мониторинг правоприменения. 2016. № 3. С. 50–57.

Михайлов Э. М. Прокурорская деятельность в сфере противодействия органов исполнительной власти экстремизму и терроризму: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2016. 22 с.

Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. для вузов / под ред. Е. Р. Ергашева. М.: Юрайт, 2022. 474 с.

Скудин А. С. Предупреждение экстремистской деятельности // Российский следователь. 2010. № 18. С. 35–37.

Юридическая энциклопедия JUS EST / под общ. ред. О. С. Капинус. М.: Буки Веди, 2017. 798 с.

References

Avagimova Yu. A. (2017) Ponyatie akta prokurorskogo reagirovaniya cherez ego sushchnost' [The concept of the act of prosecutor's reaction through its essence]. In *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika*, no. 2, pp. 64–66.

Borisov S. V. (2011) *Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonov o protivodeistvii ekstremistskoi deyatel'nosti: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* [Prosecutor's supervision over the execution of laws on countering extremist activity: an abstract of a candidate of legal sciences thesis]. Moscow, 30 p.

Ergashev E. R. (2019) Sovremennye problemy pravovogo regulirovaniya preduprezhdeniya prokurora o nedopustimosti osushchestvleniya ekstremistskoi deyatel'nosti kak akta prokurorskogo reagirovaniya [Modern problems of legal regulation of the prosecutor's warning about the inadmissibility of extremist activities as an act of prosecutorial response]. In *Pravo i upravlenie. XXI vek*, vol. 15, no. 1, pp. 11–17.

Ergashev E. R. (2022) *Prokurorskii nadzor v Rossiiskoi Federatsii* [Prosecutor's supervision in the Russian Federation]. Moscow, Yurait, 474 p.

Kapinus O. S. (2017) *Yuridicheskaya entsiklopediya JUS EST* [The legal encyclopedia JUS EST]. Moscow, Buki Vedi, 798 p.

Merkur'ev V. V., Borisov S. V. (2016) Sovershenstvovanie reglamentatsii pravovykh sredstv prokurorskogo reagirovaniya na pravonarusheniya ekstremistskoi napravlenosti [Improving the regulation of legal means of prosecutorial response to extremist offenses]. In *Monitoring pravoprименeniya*, no. 3, pp. 50–57.

Mikhailov E. M. (2016) *Prokurorskaya deyatel'nost' v sfere protivodeistviya organov ispolnitel'noi vlasti ekstremizmu i terrorizmu: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* [Prosecutorial activity in the sphere of counteraction of executive authorities to extremism and terrorism: an abstract of a candidate of legal sciences thesis]. Rostov-on-Don, 22 p.

Skudin A. S. (2010) Preduprezhdenie ekstremistskoi deyatel'nosti [Prevention of extremist activity]. In *Rossiiskii sledovatel'*, no. 18, pp. 35–37.

Vinokurov A. Yu. (2002) Bor'ba s ekstremizmom sredstvami prokurorskogo nadzora [The fight against extremism by means of prosecutorial supervision]. In *Zakonnost'*, no. 11, pp. 33–36.