

На правах рукописи



БЕЗСАЛИЙ Олеся Рашидовна

**Современные проблемы правовой регламентации
предостережения прокурора и его применения**

Специальность – 12.00.11 – Судебная деятельность,
прокурорская деятельность, правозащитная
и правоохранительная деятельность

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Екатеринбург - 2018

Работа выполнена на кафедре прокурорской деятельности Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Ергашев Евгений Рашидович

**Официальные
оппоненты:** **Отческая Татьяна Ивановна**
доктор юридических наук, профессор
ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени
О.Е. Кутафина» (МГЮА), кафедра
организации судебной и прокурорско-
следственной деятельности, заведующая

Барабаш Дмитрий Иванович
кандидат юридических наук, прокуратура
Ставропольского края, прокурор

**Ведущая
организация:** ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия».

Защита диссертации состоится 5 февраля 2019 г. в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.03 при Университете прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Университета прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15; на сайте <http://www.agprf.org>.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на официальном сайте Университета прокуратуры Российской Федерации: <http://www.agprf.org>, а также на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан 30 ноября 2018 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



К.В. Камчатов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Исторически сложилось, так что государство стремится не допускать совершение нарушений закона в обществе, поэтому оно наделяет все без исключения правоохранительные органы полномочиями по предупреждению нарушений закона.

В советский период проблемам предупреждения нарушений закона уделялось повышенное внимание, однако предлагаемые учеными-юристами способы превентивного воздействия на общественные отношения крайне редко становились институтами действующего правопорядка.

И как верно указывалось отдельными учеными «отечественная система предупреждения нарушений закона за сравнительно короткий период претерпела кардинальные изменения: от безоговорочного признания ее большой роли, эффективности и приоритетности в ряду основных направлений борьбы с преступностью, особенно в 1970-е – середине 1980-х годов, до фактического отрицания ее значимости и социальной ценности, практического свертывания в конце 1980-х – начале 1990-х годов и постепенного воссоздания, с учетом новых условий жизни общества...»¹.

Органы прокуратуры не стали исключением, становление правозащитной и предупредительной функции прокуратуры также трансформировались в зависимости от исторического развития государства и поставленных перед ней целей и задач.

Соглашаясь с мнением многих ученых, относящих прокуратуру к важной составляющей системы правоохранительных органов, которым свойственна функция предупреждения преступлений и которая является универсальным органом правовой защиты, следует отметить, что научных работ по проблемам предупреждения нарушений закона органами прокуратуры явно недостаточно.

¹ Лебедев С.Я. Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел: учеб. / под. ред. В.Я.Кикотя, С.Я.Лебедева, Н.В.Румянцева. – М.: Юнити-Дана. 2010. С.36.

Вместе с тем, в настоящее время, одним из средств предупреждения нарушений закона в органах прокуратуры является предостережение прокурора, закрепленное в ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре).

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.

Как в свое время писал Карл Маркс, «мудрый законодатель предупредит преступление, чтобы не быть вынужденным наказывать за него»¹. В полной мере это относится и к предостережению прокурора.

Анализ истории развития предостережения свидетельствует о том, что изначально данное средство имело совершенно иные характеристики, чем в настоящее время, оно применялось в рамках дисциплинарной ответственности судей, органов полиции и фискалов и актом прокурорского реагирования не являлось.

В современных условиях данная мера прокурорского реагирования занимает особое место среди правовых средств, направленных на предотвращение правонарушений, хотя широта спектра общественных отношений и случаев, в которых предостережение применяется, резко контрастирует с фрагментарностью его определения в действующем законодательстве.

В связи с этим применение данного акта прокурорского реагирования обуславливает научный интерес к истории его становления и развития, требует систематизации сведений об основаниях направления и объявления этого акта, а также о полномочиях, которыми располагает прокурор при его реализации, процедуре рассмотрения, лицах, в адрес которых оно

¹ Маркс К. Энгельс Ф. Собр. соч. 2-е изд. М., 1957. Т. 1. С. 131.

объявляется или направляется, к особенностям применения предостережения в сфере действия Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

В правоприменительной деятельности вызывают трудности вопросы о возможности обжалования данного акта прокурорского реагирования в арбитражном суде и суде общей юрисдикции, особенно, с учетом требований Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве.

В современном обществе, независимо от действующей уголовно-правовой политики, значение предупреждения совершения преступлений объективно повышается¹.

Об этом также свидетельствует принятие в 2016 году Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон о профилактике), где статья 9 Закона определяет, что органы прокуратуры осуществляют профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»².

Закон о профилактике немаловажный для органов прокуратуры, поскольку предусмотренное этим Законом непосредственное включение органов прокуратуры в единую систему субъектов профилактики правонарушений следует рассматривать как вескую причину для более тщательного анализа превентивной деятельности органов прокуратуры, поскольку именно этот способ борьбы с преступлениями и иными правонарушениями наиболее эффективен, так как обеспечивает безопасность общества и личности при минимуме затрат.

В свою очередь предостережение о недопустимости нарушения закона играет особую роль, так как, – являясь одной из предупреждающих средств, оно имеет адресный характер, тогда как меры по предупреждению преступлений зачастую рассчитаны на неопределенный круг лиц.

¹ Дербенев А. П. Понятие предупреждения преступлений // Правоведение. 1969. № 3. С. 119–122.

² Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26. Ст. 3851.

Согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации за 2013 г. предостережено лиц о недопустимости нарушения закона – 98 100, за 2014 г. – 99 101, за 2015 г. – 100 697 что на 1,6 процента больше чем в 2014 г., в 2016 – 92 359, что на 8,3 процента меньше чем в 2015 г., согласно статистическим данным за 2017 г. направлено и объявлено предостережений – 86 036, что на 6,8 процентов меньше чем в 2016 г.¹.

Анализ этих статистических данных свидетельствует, что с помощью предостережения о недопустимости нарушения закона удалось предотвратить несколько тысяч нарушений закона, при наличии определенной тенденции к уменьшению применения указанного акта прокурорского реагирования.

Кроме того, предостережение применяется достаточно редко по сравнению с другими актами прокурорского реагирования, например, за 2013 г. принесено протестов – 399 273, за 2014 г. – 406 933, за 2015 г. – 402 189, за 2016 г. – 398 902, за 2017 г. – 399 675, внесено представлений за 2013 г. – 666 376, за 2014 г. – 701 273, за 2015 г. – 747 759, за 2016 г. – 767 229 и 789 431 соответственно².

Исходя из этого количественного соотношения актов прокурорского реагирования имеются основания утверждать, что институт предостережения от совершения нарушений закона органами прокуратуры находится в стадии становления и требует дальнейшего развития и совершенствования. Практика показывает, что прокурорскими работниками при его применении допускаются много ошибок, что обусловлено отчасти пробелами в законодательстве и несовершенством процедуры направления и объявления предостережения прокурора.

Согласно проведенному в 2016 году анкетированию среди прокурорских работников, большинство из них считают предостережение

¹ Об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2013-2017 гг. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ: URL: <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/1305170/> (дата обращения – 17.03.2018).

² Там же.

прокурора актом прокурорского реагирования, который не влечет правовых последствий для лица, которому он направлен или объявлен, поэтому его закрепление в Законе о прокуратуре не оправдано¹. Кроме того анкетирование показало, что прокурорские работники практически не пользуются такой процедурой как направление предостережения по почте, объясняя это тем, что данная процедура никак не регламентирована².

Таким образом, имеется большой круг вопросов, связанный с применением указанного средства прокурорского реагирования, и они требуют основательной теоретической проработки и должного научного осмысления.

Указанные обстоятельства и обусловили выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Отдельные аспекты предостережения прокурора о недопустимости нарушения закона изучали А.И. Алексеев³, Ю.М. Антонян⁴, М.М. Бабаев⁵, А.Ю. Винокуров⁶, В.Н. Григоренко и Н.К. Демиденко⁷, С.А. Емельянов⁸, А.Г. Лекарь⁹, В.А. Лукашов¹⁰, Е.Р. Ергашев¹, В.Ю. Панченко, И.Ю. Макачук² и другие

¹ Анкетирование по тематике диссертационной работы проведено диссертантом в 2016 году среди работников прокуратуры Свердловской области, Уральской транспортной прокуратуры, прокуратуры Верх-Исетского района г. Екатеринбурга, прокуратуры Кировского района г. Екатеринбурга. В ходе анкетирования на вопросы диссертанта ответили 86 работников органов прокуратуры (прокуроров районов, специализированных прокуратур и их заместителей, помощников прокуроров соответствующих прокуратур).

² См: Приложение 4. Результаты опроса работников прокуратуры по вопросам связанным с предостережением прокурора.

³ Алексеев А. И. Специальное предупреждение преступлений: правовые проблемы // Профилактика правонарушений: правовые проблемы. М., 1977. Вып. 6. С. 125–128.

⁴ Антонян Ю. М. О понятии профилактики преступлений // Сб. Вопросы борьбы с преступностью. М., 1977. Вып. 26. С. 27–35.

⁵ Бабаев М. М. К построению системы предупреждения преступлений: некоторые вопросы теории // Россия в современном мире: проблемы, поиски, решения. М., 2005. Вып. 5. С. 83–95.

⁶ Винокуров А. Ю. О некоторых вопросах применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения норм действующего законодательства // Административное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 888.

⁷ Григоренко В. Н., Демиденко Н. К. Предостережение о недопустимости нарушения закона: метод. пособие. М., 1986.

⁸ Емельянов С. А. Предупреждение правонарушений средствами общего надзора прокуратуры: моногр. М., 1980.

⁹ Лекарь А. Г. Предотвращение преступлений органами общественного порядка: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1967.

¹⁰ Лукашов В. А. Розыскная работа органов внутренних дел: учеб. пособие. М., 1986.

исследователи. Однако его сущность в целом прежде не являлась предметом комплексного научного исследования. Более того, в одно время высказывалось мнение о том, что предостережение о недопустимости нарушения закона необходимо исключить из перечня мер прокурорского реагирования³.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся при реализации прокурорами права на объявление и направление предостережения о недопустимости нарушения закона, предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности.

Предметом исследования являются теоретические основы деятельности органов прокуратуры по применению предостережений о недопустимости нарушений закона и по применению предостережений о недопустимости осуществления экстремистской деятельности; нормы законодательства, регулирующие данную деятельность, а также практика осуществления этой работы.

Цель настоящего диссертационного исследования состоит в разработке совокупности теоретических положений и практических рекомендаций в области совершенствования деятельности прокуратуры по предупреждению нарушений законов посредством подготовки и применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона и предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности.

Для достижения поставленной цели сформулированы **задачи исследования:**

1) определить место предостережения прокурора в системе современных правовых средств российской прокуратуры;

¹ Ергашев Е. Р. Предостережение о недопустимости нарушения закона как надзорный акт прокурорского реагирования: учеб. пособие. Екатеринбург, 2009.

² Панченко В. Ю., Макаруч И. Ю. Предостережение как правовое средство // Законность. 2013. № 6.

³ Комягина Е. Нужно ли предостережение прокурора о недопустимости нарушения закона // Соц. законность. М., 1988. № 12. С. 32–34.

2) рассмотреть правовые основы применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона и определить основные направления их совершенствования;

3) на основании анализа содержания и признаков предостережения прокурора разработать авторское определение понятия предостережения о недопустимости нарушения закона как акта прокурорского реагирования;

4) определить принципы подготовки и внесения предостережения как акта прокурорского реагирования;

5) рассмотреть различия оснований применения предостережения о недопустимости нарушения закона и предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности и сформулировать предложения о внесении изменений в ст. 25.1 Закона о прокуратуре;

6) исследовать проблемы, возникающие в практической деятельности органов прокуратуры при направлении или объявлении предостережения прокурора;

7) обосновать необходимость в законодательном порядке уточнения круга лиц, которым может быть объявлено или направлено предостережение прокурора;

8) дать характеристику особенностям применения предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности в сфере действия Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»;

9) для повышения значимости предостережения о недопустимости нарушения закона сформулировать и обосновать предложения по изменению и дополнению уголовного, административного и иного законодательства;

10) разработать предложения и рекомендации, направленные на совершенствование деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере отношений.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы познания: системного анализа, формально-логический, исторический,

статистический, социологический, а также частнонаучные методы: историко-правовой, сравнительно-правовой, методы юридического толкования норм права, конкретно-социологический (изучение судебной практики).

В частности, с помощью системного и сравнительно-правового методов были исследованы полномочия и правовые средства прокурора, сферы их реализации.

Использование исторического метода позволило выявить причину появления в деятельности прокурора такого правового акта, как предостережение.

Логический метод познания позволил автору сформулировать внутренне непротиворечивые законодательные предложения, касающиеся полномочий прокурора по объявлению (направлению) предостережения.

Теоретическую основу исследования составили научные труды в области прокурорского надзора таких известных представителей советской и российской юридической науки, как В.И. Басков, В.Г. Бессарабов, А.В. Борецкий, Ю.Е. Винокуров, С.И. Герасимов, В.Г. Даев, Е.Р. Ергашев, В.В. Клочков, А.Ф. Козлов, В.Н. Кудрявцев, М.Н. Маршунов, В.Г. Мелкумов, В.И. Рохлин, М.С.Шалумов, В.М. Семенов, В.Н. Григоренко, Ю.И. Скуратов, А.Я. Сухарев, В.С. Тадевосян и др., а также специалистов в области теории права – С.С. Алексеева, Д.А. Керимова, А.В. Малько и т. д.

Признавая бесспорную значимость исследований этих и других ученых, полагаем, что они не исчерпали всех вопросов указанной тематики, требующих своего разрешения. До настоящего времени специального комплексного исследования, где рассматриваются проблемные аспекты предостережения прокурора, не проводилось.

Нормативной основой исследования послужили положения Конституции Российской Федерации, международные акты, федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», «О противодействии экстремистской деятельности», а также указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, приказы и

иные организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации и другие нормативные правовые акты, относящиеся к теме исследования.

Эмпирическая база исследования основывается на статистических данных Генеральной прокуратуры Российской Федерации за период 2013–2017 годы¹, на статистических отчетах прокуратуры Свердловской области по форме «ОН» за 2013–2017 годы, за первое полугодие 2018 года², информационных письмах Прокуратуры Свердловской области о качестве, эффективности принимаемых мер прокурорского реагирования и обеспечении достоверности показателей государственной и ведомственной статистической отчетности за 2013–2017 годы, на справке о результатах проверки организации первичного учета и достоверности показателей ведомственных статистических отчетов в прокуратуре г. Екатеринбурга за 1-е полугодие 2016 г., материалах прокурорского надзора прокуратуры г. Екатеринбурга, г. Асбеста, г. Сухой Лог, Свердловской транспортной прокуратуры, прокуратуры Пермского края (изучено более 100 предостережений о недопустимости нарушений закона) за период 2013–2017 годов; судебной практике (более 30 решений, определений и постановлений судов общей юрисдикции и арбитражных судов, включая акты судов высших судебных инстанций); результатах анкетирования 86 работников органов прокуратуры (прокуроров городов, районов, специализированных прокуратур и их заместителей, помощников прокуроров соответствующих прокуратур).

При этом автором также использована информация и данные, имеющие отношение к теме исследования, опубликованные в периодических печатных

¹ Об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2013-2017 гг., за первое полугодие 2018 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ: URL: <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/1305170/> (дата обращения – 17.03.2018).

² Статистический отчет «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» формы ОН, введенный в органах прокуратуры с 2011 года приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 26.04.2011 № 106 // СПС «КонсультантПлюс» (последнее обновление – 26.01.2018).

изданиях и размещенные на официальных сайтах сети Интернет («Российская газета» и другие СМИ).

Научная новизна работы заключается в том, что в ней проведено комплексное исследование проблемных аспектов такого средства прокурорского реагирования, как предостережение прокурора.

Сформулирована совокупность научных положений, имеющих существенное теоретическое и практическое значение для повышения эффективности применения данного акта прокурорского реагирования.

В работе сформулирована авторская дефиниция понятия предостережения о недопустимости нарушения закона, определены его признаки. Установлен круг лиц, которым может быть объявлено или направлено предостережение о недопустимости нарушения закона, предостережение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, исследовано их правовое положение.

Предлагаются новые способы разрешения проблем правового регулирования и применения предостережения прокурора.

В исследовании обозначены специфические проблемы, связанные с обжалованием предостережения прокурора, проблемы, возникающие при объявлении или направлении предостережения прокурора, предложен иной подход к применению предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности в сети Интернет, разработана авторская методика объявления предостережения лицу о недопустимости осуществления экстремистской деятельности в сети Интернет.

Выявлены пробелы в правовом регулировании отношений в сфере предупреждения нарушений закона, которые могут быть восполнены путем совершенствования правового режима применения предостережения о недопустимости нарушения закона, что позволило сформулировать научно обоснованные предложения по внесению изменений в федеральное законодательство и организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования находит свое выражение также в **основных положениях, выносимых на защиту**:

1. Обоснование значимости предостережения прокурора о недопустимости нарушения закона как одного из основных превентивных средств прокурорского реагирования, направленного на предупреждение правонарушений и аргументирование необходимости выработки дополнительных организационно-правовых мер по повышению эффективности его использования в прокурорской деятельности.

2. Сформулировано авторское определение понятия предостережения как превентивного акта прокурорского реагирования, основанного на выделении признаков данного правового средства, и рассмотрении его в качестве письменного индивидуального акт определенной формы и структуры, содержащего требование о недопустимости нарушения закона или о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, отличающийся упреждающий направленностью действий, вносимый определенным в законе должностным лицом органов прокуратуры при наличии обоснованных, бесспорных и истинных сведений субъекту, который готовится совершить нарушение закона, способное причинить вред личным, государственным или общественным интересам при отсутствии оснований для применения к нему уголовной или административной ответственности, и обязывающий этого субъекта рассмотреть его и принять необходимые меры.

3. Предложение автора о необходимости разделения ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» на две нормы, где норма о предостережении о недопустимости осуществления экстремистской деятельности будет нормой специального характера.

Действующая редакция данной статьи объединяет общие основания для объявления (направления) предостережения о недопустимости нарушения закона должностному лицу при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, а также основания применения предостережения о недопустимости осуществления экстремистской

деятельности. Это представляется неверным, поскольку последние распространяются на значительно большие сферы деятельности и круг лиц, чем первые. Реализация такого предложения позволит сформулировать норму о предостережении о недопустимости осуществления экстремистской деятельности в качестве самостоятельной нормы специального характера по отношению к норме о предостережении о недопустимости нарушения закона.

4. Определены лица, в отношении которых может быть применено предостережение о недопустимости нарушения закона, предостережение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, исследовано их правовое положение.

Доказана необходимость дополнения ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» пунктом, который бы распространил понятие «должностное лицо» на руководителей любых организаций независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности и ведомственной принадлежности.

При реализации указанного предложения руководители коммерческих и некоммерческих организаций по своему правовому статусу не будут отличаться от должностных лиц государственных и муниципальных органов, а значит, попадут в сферу действия ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Обосновано, что в сфере противодействия экстремизму под «иным лицом» в ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и «другим соответствующим лицом» в ст. 6 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» следует понимать лидера общественного или религиозного объединения либо иной организации, физическое лицо (гражданина, иностранного гражданина, лицо без гражданства), когда у прокурора имеется достоверная информация о том, что эти лица могут совершить противоправные действия, содержащие

признаки экстремистской деятельности, при отсутствии оснований для привлечения их к уголовной ответственности.

В целях совершенствования законодательной регламентации этого акта прокурорского реагирования диссертантом обоснована необходимость внесения изменений в пп. 1.4 Указаний от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» в части раскрытия в нем понятия «иные лица» и «другие соответствующие лица».

5. Предложение автора о необходимости законодательного изменения ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в части дополнения первого и второго абзаца статьи разделительным союзом «или» между словами «объявить» и «направить», что позволит разграничить формы донесения акта прокурорского реагирования до соответствующего субъекта.

Вывод о том, что если у должностного лица или иного лица нет возможности явиться в органы прокуратуры для его ознакомления и получения (в случае удаленности или физического недостатка) прокурор должен решить вопрос о направлении предостережения по почте.

6. Предложение о дополнении ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» пунктом 3 регламентирующего порядок обжалования предостережения прокурора, следующего содержания: «Предостережение может быть обжаловано вышестоящему прокурору либо в суд». Это обусловлено тем, что в настоящее время единообразная судебная практика по рассмотрению дел о признании предостережения прокурора незаконным не сложилась, суды отказывают в принятии соответствующих заявлений к производству или прекращают производство по делу, обосновывая свою позицию тем, что само по себе предостережение не подлежит оспариванию в суде, поскольку на это не указано в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», оно не обладает силой принудительного исполнения, не нарушает прав и законных свобод заявителя.

7. Положение о том, что если лицу было объявлено (направлено) предостережение прокурора о недопустимости совершения преступления и после его объявления (направления) лицо в течение года совершило данное преступление, это обстоятельство должно признаваться отягчающим его наказание.

Для этого в текст ст. 63 УК РФ необходимо внести самостоятельный пункт в следующей редакции: «совершение лицом преступления в течение года после объявления (направления) ему предостережения прокурора о недопустимости совершения данного преступления».

Принятие указанного предложения не только увеличит превентивное значение предостережения прокурора, значительно повысит юридический статус данного акта прокурорского реагирования, но и позволит значительно уменьшить количество совершаемых преступлений, поскольку лицо будет знать о том, что неисполнение законных требований прокурора, изложенных в предостережении, является отягчающим наказание обстоятельством.

8. Положение о том, что если лицу было объявлено (направлено) предостережение прокурора о недопустимости совершения административного правонарушения, но после его объявления лицо в течение года совершило данное административное правонарушение, это обстоятельство должно признаваться отягчающим его наказание.

Для этого в текст ст. 4.3 КоАП РФ необходимо внести самостоятельный пункт в следующей редакции: «совершение лицом административного правонарушения в течение года после объявления (направления) ему предостережения прокурора о недопустимости совершения данного правонарушения».

Внесение в КоАП РФ такого изменения увеличит превентивную роль предостережения как акта прокурорского реагирования, что позволит значительно снизить процент совершаемых после объявления (направления) предостережения нарушений закона, что благоприятно скажется на состоянии законности в целом.

9. В целях повышения эффективности применения предостережения в ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предлагается внести изменения, закрепив в ней право прокурора вызывать в прокуратуру лицо, в отношении которого стало достоверно известно, что оно намерено нарушить закон для объявления ему предостережения о недопустимости нарушения закона, предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, поскольку в настоящее время Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не предусматривает такого полномочия.

10. Вывод о необходимости дополнения КоАП РФ новой статьей 17.7¹, предусматривающей ответственность за неявку без уважительных причин лица в прокуратуру для дачи объяснений по поводу готовящихся нарушений закона, а также в целях объявления ему предостережения о недопустимости нарушения закона или предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, и установить за эти действия (бездействие) наказание в виде штрафа: на физических лиц в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей, на должностных лиц – от двух тысяч до трех тысяч рублей.

11. Утверждение автора, в соответствии с которым к лицам, готовящимся разместить и распространить информацию, содержащую признаки экстремистского характера, либо способствующим ее размещению и распространению в сети Интернет, в отношении которых может быть объявлено (направлено) предостережение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, следует относить: владельца компьютера, устанавливаемого через IP-адрес; администратора (владельца) доменного имени; хост-провайдера (разместившего информационный ресурс на своем сервере); собственника ресурса (владельца информации).

12. Доказанная необходимость издания Генеральным прокурором Российской Федерации методических рекомендаций по подготовке и реализации предостережения как акта прокурорского реагирования, в

которых будут закреплены методика подготовки и реализации предостережения о недопустимости нарушения закона и предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, понятие предостережения как акта прокурорского реагирования, его структура и содержание, принципы подготовки и реализации, полномочия прокурора по его объявлению и направлению, а также по вызову лица для объявления ему предостережения в случае, если прокурору стало достоверно известно о том, что лицо в будущем намерено совершить нарушение закона.

Создание и внедрение в практику прокурорского надзора такой методики будет способствовать повышению эффективности применения предостережения о недопустимости нарушения закона или о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, усилит контроль вышестоящих прокуратур за эффективным применением предостережения и за качеством данного акта прокурорского реагирования.

13. Разработана авторская методика объявления предостережения лицу о недопустимости осуществления экстремистской деятельности в сети Интернет.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что содержащиеся в нем выводы, положения и предложения вносят определенный вклад в развитие научных основ прокурорского надзора; могут послужить основой для внесения законодательных предложений, повышающих эффективность применения органами прокуратуры актов прокурорского реагирования.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что ряд сделанных в нем выводов и предложений можно использовать непосредственно в деятельности прокуратуры. Диссертационное исследование направлено на повышение качества подготавливаемых и реализуемых прокурорскими работниками актов прокурорского реагирования, правотворческой деятельности по совершенствованию

законодательства, регламентирующего вопросы применения предостережения прокурора.

Предложенные автором методические рекомендации по подготовке и реализации предостережения как акта прокурорского реагирования и методика объявления предостережения лицу о недопустимости осуществления экстремистской деятельности в сети Интернет могут быть использованы в ходе практической деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

Содержащиеся в диссертации предложения можно также использовать в процессе преподавания учебной дисциплины «Прокурорский надзор» и спецкурсов в высших учебных заведениях и в системе повышения квалификации прокурорских работников, при разработке соответствующих учебных, практических и методических пособий, методик прокурорского надзора.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре прокурорской деятельности Уральского государственного юридического университета, где проведено ее рецензирование и обсуждение.

Основные положения и выводы, сформулированные автором, изложены в 8 научных работах, в том числе в 5 статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендуемых ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Результаты исследования докладывались на 2 международных научно-практических конференциях, в числе которых: международная научно-практическая конференция «Инновации в формировании стратегического вектора развития фундаментальных и прикладных научных исследований» (г. Санкт-Петербург, 2015 г.), международная научно-практическая конференция «Глобализация и интеграция традиционной и инновационной науки в современном мире» (г. Санкт-Петербург, 2016 г.).

Материалы и результаты проведенного исследования внедрены в практическую деятельность прокуратуры Кировского района г. Екатеринбурга, прокуратуры Октябрьского района г. Екатеринбурга, Невьянской городской прокуратуры, и используются в учебном процессе при проведении лекционных и практических занятий на кафедре прокурорской деятельности ФГБОУ ВО «Уральского государственного юридического университета».

Структура диссертации. Работа состоит из введения, четырех глав, разделенных на четырнадцать параграфов, заключения, списка правовых актов и использованной литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность и степень научной разработанности темы исследования, определены его объект, предмет, цель и задачи, методологическая и нормативная основа, эмпирическая и теоретическая база, показана его научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость работы, приводятся сведения об апробации результатов исследования, его структуре.

Глава 1 **«Предостережение прокурора как элемент системы современных правовых средств российской прокуратуры»** посвящена исследованию истории возникновения данного акта прокурорского реагирования, его правовых основ, определению его места в системе правовых средств органов прокуратуры.

Анализ, проведенный в первом параграфе **«История возникновения предостережения прокурора»**, свидетельствует о том, что до революций 1917 г. данное средство правового воздействия применялось в рамках дисциплинарной ответственности судей, органов полиции и фискалов и актом прокурорского реагирования не являлось.

В советское время предостережение наделялось чертами, отличающими его положение от современного положения в системе инструментов предупреждения правонарушений. Предостережение о недопустимости нарушения закона рассматривалось как универсальный акт прокурорского реагирования и часто применялось, когда нарушение закона уже было совершено, причем не только к должностным лицам, но и к гражданам.

Сегодня предостережение прокурора законодательно закреплено в ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и ст. 6 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». Оно является средством предотвращения нарушений закона и способом

воздействия на поднадзорный субъект, выступает одним из видов актов прокурорского реагирования.

Во втором параграфе **«Место предостережения прокурора в системе правовых средств органов прокуратуры»** автор обосновывает вывод, что предостережение является самостоятельным правовым средством, используемым в российской правовой практике.

Применяя к предостережению критерии классификации правовых средств, автор показывает, что это один из специфических элементов системы правовых средств прокурора, который по своей функциональной направленности относится к средствам реагирования на выявленные нарушения закона, является непроцессуальным, ограниченно-императивным правовым средством и используется не во всех отраслях прокурорского надзора.

Автор обращает внимание, что ни в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», ни в Указании № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» сферы применения предостережения о недопустимости нарушения закона и предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности четко не обозначены. Поэтому представляется, что в Указание № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» нужно внести соответствующие изменения, закрепить возможность применения прокурором предостережения о недопустимости нарушения закона, предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности при осуществлении не только надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, но и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Кроме того, имеется потребность в применении предостережения прокурора и в уголовно-процессуальной сфере.

В данном параграфе автором определено, что предостережение прокурора, будучи специфическим актом прокурорского реагирования, может

применяться не во всех отраслях прокурорского надзора, однако существует явная потребность в законодательном расширении сферы его применения.

В третьем параграфе **«Соотношение предостережения прокурора с другими актами прокурорского реагирования»** проведен сравнительный анализ предостережения прокурора с другими актами прокурорского реагирования по определенным критериям: форме, структуре, цели, основаниям применения, процедуре внесения, адресатам, последствиям неисполнения.

Сделан вывод о том, что предостережение в отличие от протеста, представления, постановления и требования имеет особую цель – не допустить нарушения закона. Оно применяется в том случае, когда закон еще не нарушен, но прокурору на основании тщательно проверенных данных, исключающих какие-либо предположения, стало известно, что конкретное лицо намерено в будущем нарушить закон.

Этот уникальный акт прокурорского реагирования нельзя заменить никаким другим актом, поскольку он преследует строго определенную профилактическую цель – не допустить нарушения закона, направляется (объявляется) определенному субъекту и лишь в том случае, когда достоверно известно об угрозе совершения этим субъектом нарушения закона.

В четвертом параграфе **«Предостережение прокурора как акт прокурорского реагирования»** обозначаются свойственные любому акту прокурорского реагирования характерные черты, определяется понятие «акт прокурорского реагирования» и данные параметры соотносятся с изучаемым предметом.

Анализ специфических черт актов прокурорского реагирования и применение их к предостережению позволяют с уверенностью говорить о том, что предостережение прокурора в полном объеме является актом прокурорского реагирования и должно оцениваться и составляться в соответствии с требованиями, предъявляемыми к этим актам.

Глава 2 **«Общая характеристика предостережения как акта прокурорского реагирования»** содержит юридическую характеристику предостережения прокурора как акта прокурорского реагирования. Определены лица, в отношении которых прокурор может направить или объявить предостережение, принципы и требования к подготовке и объявлению (направлению) предостережения. Обозначены требования, предъявляемые к его форме и структуре.

В первом параграфе **«Понятие предостережения прокурора и основания для его применения»** отмечается, что в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» определение предостережения отсутствует, а на доктринальном уровне раскрытию его сущности не уделено должного внимания.

Сформулировано авторское определение понятия предостережения как превентивного акта прокурорского реагирования, основанного на выделении признаков данного правового средства, и рассмотрении его в качестве письменного индивидуального акт определенной формы и структуры, содержащего требование о недопустимости нарушения закона или о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, отличающийся упреждающей направленностью действий, вносимый определенным в законе должностным лицом органов прокуратуры при наличии обоснованных, бесспорных и истинных сведений субъекту, который готовится совершить нарушение закона, способное причинить вред личным, государственным или общественным интересам при отсутствии оснований для применения к нему уголовной или административной ответственности, и обязывающий этого субъекта рассмотреть его и принять необходимые меры.

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» основанием применения предостережения являются только достоверные сведения. Однако ответа на вопрос о том, какие сведения необходимо считать достоверными и что включает в себя понятие «достоверность», действующее законодательство не содержит. По мнению

автора, для этого они должны соответствовать таким критериям, как истинность, обоснованность, доказательственность и бесспорность.

Во втором параграфе **«Лица, в отношении которых прокурор может направить или объявить предостережение»** рассматриваются проблемы корректного определения адресатов объявления (направления) предостережения. Это прежде всего проблема определения объемов юридических понятий «должностные лица» и «иные лица», используемых в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», и понятия «другие соответствующие лица», применяемого Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

Отмечено, что законодателем создана коллизия, позволяющая руководителям коммерческих и некоммерческих структур находиться вне сферы действия ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» из-за нераспространения на них понятия «должностное лицо».

Способом решения указанной задачи может стать выделение в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» нового пункта, который бы включил в объем понятия «должностное лицо» руководителей коммерческих и некоммерческих организаций. При этом нужно учитывать формулировку понятия «должностное лицо», закрепленного в КоАП РФ, которое шире аналогичного понятия, сформулированного в прим. 1 к ст. 285 УК РФ, поскольку охватывает руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

Статья 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» допускает направление или объявление предостережения в отношении руководителей общественных (религиозных) объединений и «иных лиц» только в строго определенном случае: когда есть информация о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности. В ст. 6 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» также говорится о руководителях общественных (религиозных) объединений и допускается

принятие такого решения в отношении, в том числе, и «других соответствующих лиц». Однако в данных законах не раскрывается, какие это лица.

По результатам проведенного исследования автор предлагает относить к лицам этой категории лидера общественного или религиозного объединения либо иной организации, а также физических лиц (граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства), но только в том случае, когда у прокурора имеется достоверная информация о том, что соответствующее лицо может совершить противоправные действия, содержащие признаки экстремистской деятельности.

В третьем параграфе **«Принципы подготовки и реализации предостережения прокурора»** отмечается, что предостережение должно отвечать всем принципам, действие которых распространяется на акты прокурорского реагирования, в том числе принципам истинности, убедительности, юридической и стилистической грамотности, оперативности (своевременности), целесообразности, обязательности исполнения требований прокурора. Соблюдение всех принципов и требований гарантирует, что предостережение как акт прокурорского реагирования будет отвечать главному и основополагающему принципу прокурорской деятельности – законности.

Четвертый параграф **«Контроль за исполнением требований, изложенных в предостережении прокурора»** посвящен анализу механизма контроля за исполнением требований, изложенных в предостережении прокурора лицом, которому данный акт прокурорского реагирования направлен или объявлен.

Если у прокурора появились сведения (жалобы, сообщения) о том, что лицо, несмотря на вынесенное ему предостережение, намерено нарушить закон, он обязан предпринять все зависящие от него меры, чтобы воспрепятствовать этому.

Отмечается, что законодатель не предусмотрел сроки рассмотрения предостережения его адресатом. Поэтому на практике возникают трудности

как при проведении контроля исполнения требований, изложенных в предостережении, так и при установлении факта нарушения закона после направления или объявления предостережения.

Автор обращает внимание на то, что сроком действия предостережения следует считать промежуток времени, необходимый для устранения обстоятельств, которые могут привести к нарушению закона. Сроком окончания действия предостережения о недопустимости нарушения закона или осуществления экстремистской деятельности является момент, когда лицо после получения акта прокурорского реагирования осознало, что его действия или бездействие могут привести к нарушению закона, и предприняло меры к их недопущению.

Констатируется, что контроль за исполнением предостережения прокурора должен распространяться на случаи, когда должностное или иное лицо, несмотря на направленное ему или объявленное предостережение, совершает нарушение закона, а также когда прокурору стало достоверно известно (есть жалоба или иные сведения) о том, что, несмотря на внесенное предостережение должностное или иное лицо намерено совершить нарушение закона.

Этот контроль на практике осуществляется в различных формах: проведение повторных прокурорских общенадзорных проверок, проведение по требованию прокурора проверок и ревизий, письменные и устные запросы прокурора поднадзорным субъектам о принятых мерах, вызов к прокурору должностных лиц (и иных предусмотренных законом лиц) для истребования у них объяснений. Данные формы представляют собой внешнее выражение реализации контрольной деятельности прокурора в рамках проверки исполнения поднадзорными субъектами вынесенных в их адрес предостережений.

Сделан вывод, о том, что Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не предусматривает право прокурора пользоваться таким полномочием, как вызов лица в прокуратуру для дачи объяснений по

поводу готовящегося нарушения закона, т. е. когда нарушения закона еще нет. Разрешить этот вопрос поможет внесение данного права в число полномочий прокурора, т. е. его законодательное закрепление в ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

В пятом параграфе **«Требования, предъявляемые к форме и структуре предостережения прокурора»** сделан вывод о необходимости законодательного закрепления определенных правил и требований, предъявляемых к составлению и структуре такого акта прокурорского реагирования, как предостережение, выносимое в порядке осуществления прокурорского надзора.

Во-первых, предостережение должно быть оформлено на бланке, под которым понимается такая письменная форма, в которой содержатся обязательные реквизиты и постоянная для данного акта прокурорского реагирования информация с обязательным воспроизведением Государственного герба Российской Федерации. Во-вторых, предостережение должно иметь определенную структуру (вступительная, описательно-мотивировочная и резолютивная части). В-третьих, подписывать, направлять или объявлять предостережение о недопустимости нарушения закона может лишь прокурор и заместитель прокурора, их помощники таким правом не обладают. В-четвертых, предостережение должно быть направлено (объявлено) в адрес только одного должностного или иного лица, т. е. быть строго индивидуализированным. В-пятых, в нем должна содержаться информация о законе, который может быть нарушен, и о праве обжалования предостережения лицом, которому оно направлено, а также разъяснен порядок его обжалования.

Глава 3 **«Проблемы, возникающие при реализации предостережения прокурора»** представляет собой «переход» от юридической характеристики предостережения прокурора к проблемам действия указанного инструмента воздействия на общественные отношения в пространстве и по кругу лиц.

Первый параграф **«Проблемы, связанные с процедурой объявления и направления предостережения прокурора»** содержит вывод о том, что основную проблему в этой сфере вызывает сложность выявления нарушения на стадии его подготовки, поскольку прокурор, как правило, узнает об уже свершившихся нарушениях закона. Поэтому зачастую прокуроры, направляя предостережение, руководствуются предположениями о возможном нарушении закона, а не установленными фактами подготовки к его совершению. Часто количество предостережений искусственно увеличивается путем направления их в места ранее проведенных проверок.

Автором отмечено, что действующее законодательство предусматривает две формы получения адресатом данного акта прокурорского реагирования: объявление и направление. Причем на практике направление предостережения практически не используется. С учетом этого автор раскрывает особенности применения указанной формы.

Также сделаны научно обоснованные выводы о том, что если у должностного лица или иного лица нет возможности явиться в органы прокуратуры для его ознакомления и получения (в случае удаленности или физического недостатка) прокурор должен решить вопрос о направлении предостережения по почте.

Автор предлагает изменить ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в части дополнения первого и второго абзаца статьи разделительным союзом «или» между словами «объявить» и «направить», что позволит разграничить формы донесения акта прокурорского реагирования до соответствующего субъекта.

Для решения проблемы – неявки в прокуратуру лиц, в отношении которых вынесено предостережение, для ознакомления с данным актом прокурорского реагирования, что явно недопустимо. Предлагается дополнить КоАП РФ новой статьей 17.7¹, предусматривающей ответственность за неявку без уважительных причин лица в прокуратуру для дачи объяснений по поводу готовящихся нарушений закона, а также в целях объявления ему

предостережения о недопустимости нарушения закона или предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, и установить за эти действия (бездействие) наказание в виде штрафа: на физических лиц в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей, на должностных лиц – от двух тысяч до трех тысяч рублей.

Второй параграф **«Проблемы ответственности за неисполнение закон-ных требований прокурора, изложенных в предостережении»** посвящен вопросам обеспечения эффективности выполнения требований, содержащихся в предостережении прокурора. В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» требование прокурора, изложенное в предостережении, априори считается законным, пока судом не будет установлено иное. Необходимость обязательного исполнения требований, изложенных в предостережении, влечет за собой решение вопроса об ответственности за неисполнение этих требований.

Анализ показал, что привлекать лицо к ответственности нужно не только за правонарушение, которое лицо совершило, не исполнив акт прокурорского реагирования, но и за неисполнение законных требований прокурора, изложенных в предостережении, по ст.17.7 КоАП РФ.

Причем для привлечения лица к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ за невыполнение законных требований прокурора, изложенных в предостережении, необходимо следующее: во-первых, прокурор должен доказать умышленный характер этих действий; во-вторых, в предостережении должно содержаться указание на конкретный федеральный закон, о недопустимости нарушения которого предупреждается должностное лицо; в-третьих, лицо должно совершить правонарушение, о котором шла речь в предостережении.

Кроме того, автор полагает, что совершение лицом нарушения закона, о недопустимости совершения которого оно предостерегалось, является обстоятельством, отягчающим его ответственность. Поэтому будет целесообразным включить в ст. 63 УК РФ и в ст. 4.3 КоАП РФ отдельные пункты

«совершение лицом преступления в течение года после направления (объявления) ему предостережения прокурора о недопустимости совершения данного преступления», и «совершение лицом административного правонарушения в течение года после направления (объявления) ему предостережения прокурора о недопустимости совершения данного административного правонарушения» соответственно.

В третьем параграфе **«Проблемы, возникающие при обжаловании предостережения прокурора»** автор подчеркивает, что до принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) предостережение можно было обжаловать в суде общей юрисдикции в порядке, установленном гл. 25 ГПК РФ.

Отмечается, что принятие КАС РФ обусловило появление нескольких особенностей, связанных с возможностью обжалования предостережения прокурора: ГПК РФ предусматривал 10-дневный срок для рассмотрения такого дела, КАС РФ данный срок продлил, указав, что дело о признании предостережения прокурора незаконным должно быть рассмотрено в течение одного месяца со дня поступления административного иска в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству; изменились название подаваемого в суд документа: по ГПК РФ – заявление, по КАС РФ – административный иск, а также наименования сторон в деле: по ГПК РФ – заявитель и заинтересованное лицо, по КАС РФ – административный истец и административный ответчик. Законодатель также предусмотрел ряд требований к административному иску, которых ранее не было в ГПК РФ.

Выявлено, что предостережение прокурора может быть обжаловано как в суд общей юрисдикции, так и в арбитражный суд.

Отмечено, что суды не всегда рассматривали дела данной категории, зачастую прекращали производство по делу, обосновывая это тем, что предостережение само по себе не подлежит оспариванию в суде, поскольку на это не указано в Федеральном законе «О прокуратуре Российской

Федерации», оно не обладает силой принудительного исполнения, не нарушает прав и законных свобод заявителя.

Исключению противоречивой судебной практики поможет принятие Верховным Судом Российской Федерации информационного письма, где будут четко определены критерии, на основании которых суд принимает к производству дело о признании предостережения прокурора незаконным и рассматривает его по существу.

Сделан вывод о необходимости дополнения ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» пунктом 3 регламентирующего порядок обжалования предостережения прокурора, следующего содержания: «Предостережение может быть обжаловано вышестоящему прокурору либо в суд». Это обусловлено тем, что в настоящее время единообразная судебная практика по рассмотрению дел о признании предостережения прокурора незаконным не сложилась, суды отказывают в принятии соответствующих заявлений к производству или прекращают производство по делу, обосновывая свою позицию тем, что само по себе предостережение не подлежит оспариванию в суде, поскольку на это не указано в Федеральном законе.

Глава 4 «Предостережение о недопустимости нарушения норм законодательства в сфере действия Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» состоит из двух параграфов.

В параграфе первом **«Особенности применения предостережения о недопустимости нарушения норм Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»** диссертант отмечает, что в Законе не уделено достаточного внимания категории «признаки экстремистской деятельности», не обозначены критерии отнесения того или иного явления к экстремистским, нет четкого определения того, что является признаком экстремизма. Вместе с тем от решения указанных вопросов напрямую зависит эффективность и своевременность применения предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности.

Подчеркивается обязательность достоверного определения того факта, что проверяемые действия лица содержат признаки готовящихся противоправных деяний, которые могут содержать признаки экстремистской деятельности, но основания привлечения его к уголовной ответственности отсутствуют. На практике это вызывает множество вопросов, поскольку наука не предложила методологию выявления признаков экстремизма.

В качестве примера выявления достаточных и предварительно подтвержденных сведений о готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки экстремистской деятельности, автором рассмотрены признаки экстремизма, фиксируемые в печатных текстах и материалах.

Автором предлагается выделить в ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» отдельную норму, регулирующую применение предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности. Это предложение обусловлено тем, что сегодня в рамках данной статьи объединены как общие основания объявления предостережения о недопустимости нарушения закона должностному лицу, так и основания его объявления, вытекающие из Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». Однако на практике предостережение может применяться только при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, что прямо прописано в подп. 1.1 Указания Генерального прокурора РФ, хотя основания применения предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности значительно шире: кроме достаточных и предварительно подтвержденных сведений о готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки экстремистской деятельности, в нем указано еще одно условие – отсутствие оснований для привлечения лица к уголовной ответственности. Значительно шире и круг лиц, в отношении которых прокурор может направить предостережение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности.

Во втором параграфе «**Специфика объявления предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности в сети Интернет**» определяются случаи нарушения закона в сети Интернет, а также конкретные лица, которые имеют намерение нарушить закон в будущем. Процесс установления возможности нарушений закона в сети обладает определенной спецификой, что обусловлено сложностью юридически корректного определения надлежащего лица-адресата предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности.

Автор приходит к выводу, что к лицам, размещающим и распространяющим информацию экстремистского содержания либо способствующим ее размещению и распространению в сети Интернет, следует отнести: владельца компьютера (устанавливаемого через IP-адрес); администратора (владельца) доменного имени; хост-провайдера (разместившего информационный ресурс на своем сервере); собственника ресурса (владельца информации).

Проблему практического характера в этой сфере составляет также фикса-ция фактов, достоверно подтверждающих возможность совершения против-правных деяний, особенно в части определения их достоверности, для чего необходим циклический, но носящий постоянный характер мониторинг све-дений экстремистского характера, размещаемых в сети Интернет, для решения указанных проблем автором разработана методика объявления предостережения лицу о недопустимости осуществления экстремистской деятельности в сети Интернет.

В **заключении** подводятся общие итоги исследования, формулируются теоретические и прикладные выводы, предложения и рекомендации.

В **приложении** сформулированы предложения автора по совершенствованию законодательства, регламентирующего анализируемую сферу общественных отношений, разработана методика объявления предостережения лицу о недопустимости осуществления экстремистской деятельности в сети Интернет, а также изложены результаты анкетирования.

**Основные положения диссертации отражены
в следующих работах автора**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах
и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии
при Министерстве образования и науки Российской Федерации:**

1. Безсалий О. Р. Субъекты предостережения о недопустимости нарушения закона // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 3. – С. 141–143. – 0,4 п. л.

2. Безсалий О. Р. Подведомственны ли арбитражным судам споры по обжалованию предостережения прокурора? // Бизнес в законе. – 2014. – № 3. – С. 110–112. – 0,4 п. л.

3. Безсалий О. Р. Специфика объявления предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности в сети «Интернет» // Пробелы в российском законодательстве. – 2015. – № 4. – С. 105–109. – 0,6 п. л.

4. Безсалий О. Р. Контроль за исполнением требований, изложенных в предостережении прокурора // Пробелы в российском законодательстве. – 2016. – № 4. – С. 248-251. – 0,4 п. л.

5. Безсалий О.Р. Проблемы правовой регламентации предостережения прокурора // Проблемы экономики и юридической практики. – 2018. – № 4. – С. 200–203. – 0,4 п.л.

Статьи, опубликованные в иных изданиях

6. Безсалий О. Р. Особенности применения предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности // Инновации в формировании стратегического вектора развития фундаментальных и

прикладных научных исследований: сб. науч. ст. по итогам междунар. науч.-практ. конф. – 2015. – С. 243–245. – 0,4 п. л.

7. Безсалий О. Р. Проблемы, связанные с процедурой объявления и направления предостережения прокурора // Советник юриста. – 2016. – № 3. – С. 51–58. – 0,8 п. л.

8. Безсалий О. Р. Гражданин как субъект прокурорского надзора в сфере действия Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» // Глобализация и интеграция традиционной и инновационной науки в современном мире: сб. науч. ст. по итогам междунар. науч.-практ. конф. – 2016. – С.169–171. – 0,3 п. л.

Общий объем опубликованных автором работ составляет 3,7 п.л