



ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

PROCEDURAL LAW. PROSECUTOR SUPERVISION

DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-3-735-759

Научная статья

ДОСУДЕБНЫЙ ПОРЯДОК ПРИЗНАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ МАТЕРИАЛОВ ЭКСТРЕМИСТСКИМИ КАК УСЛОВИЕ ОБРАЩЕНИЯ В СУД

С.З. Женетль

Российский государственный университет правосудия
117418, г. Москва, Российская Федерация, ул. Новочеремушкинская, д. 69

Статья посвящена досудебному порядку признания информации, информационных материалов, размещенных в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», экстремистскими, запрещенными к распространению, как условию обращения в суд. Объектом исследования явилась совокупность общественных отношений, направленных на противодействие экстремизму. В результате проведенного исследования автором сделан вывод, что часть комплекса профилактических мероприятий, осуществляемых уполномоченными органами в целях противодействия экстремизму, вполне могут оцениваться судом как досудебный порядок признания информации экстремистской. Автор обращает внимание на отсутствие определенности в понятиях терминов «внесудебный порядок» и «досудебный порядок», что требует совершенствования законодательства; на необходимость определения механизма досудебного порядка обращения в суд путем установления критериев, конкретных и достаточных действий уполномоченных органов для обращения в суд.

Ключевые слова: административное судопроизводство, досудебный порядок признания информации и материалов экстремистскими, блокировка, уполномоченные органы, Роскомнадзор

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

© Женетль С.З., 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Дата поступления в редакцию: 25 мая 2020 г.

Дата принятия к печати: 30 июня 2020 г.

Для цитирования:

Женетль С.З. Досудебный порядок признания информационных материалов экстремистскими как условие обращения в суд // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. № 3. С. 735–759. DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-3-735-759.

DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-3-735-759

Research Article

**PRE-TRIAL PROCEDURE
FOR QUALIFYING INFORMATION MATERIALS AS EXTREMIST
AS A CONDITION FOR APPLYING TO COURT**

Svetlana Z. Zhenetl

Russian State University of Justice

69 Novocheremushkinskaya str., 117418, Moscow, Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the pre-trial procedure for qualifying information, information materials, posted on information and telecommunication networks, including the Internet, as extremist and prohibited for distribution as a condition for applying to court. The object of the study was a complex of public relations aimed at countering extremism. As a result of the study, the author concluded that part of the complex of preventive measures, carried out by the authorized bodies in order to counter extremism, can be assessed by the court as a pre-trial procedure for qualifying information as extremist. The author draws attention to the lack of certainty in the terms “extrajudicial procedure” and “pre-trial procedure”, which requires improvement of the legislation; the need to determine the mechanism of pre-trial procedure of applying to court by establishing criteria, specific and sufficient actions of the authorized bodies to apply to court.

Key words: administrative legal proceedings, pre-trial procedure for declaring information and materials as extremist, blocking, public prosecutor, Roskomnadzor

Conflicts of interest. The authors declared no conflicts of interest.

Article received May 25, 2020

Article accepted June 30, 2020

For citation:

Zhenetl, S.Z. (2020) Pre-trial procedure for qualifying information materials as extremist as a condition for applying to court. *RUDN Journal of Law*. 24 (3), pp. 735–759. DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-3-735-759.

Введение

Информационно-телекоммуникационные технологии — значимое явление для всего человечества, в последние десятилетия достигшее существенного проникновения во все сферы жизни. Право на информацию хоть и является самостоятельным конституционным правом (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ), однако оно тесно связывает все сферы жизнедеятельности человека. Информационные процессы по своей природе сложны и неконтролируемы, но весьма динамично развиваются. Не стала исключением и судебная деятельность, отмечает С.Т. Багылы (Baguly, 2018:53–58), в связи с тем, что судам приходится достаточно часто рассматривать вопросы использования информационных технологий в сети «Интернет» гражданами и организациями. Сеть «Интернет» является идеальным инструментом для решения прогрессивных и позитивных задач, перечень которых бесконечен. Однако, как и любое явление, оно не безупречно. Одним из недостатков следует назвать использование сети «Интернет» различными субъектами (физическими и юридическими лицами) с целью распространения информации экстремистского характера, что становится предметом рассмотрения судами.

Основная цель экстремизма — навязывание определенных убеждений обществу, поиски единомышленников, привлечение сторонников своих взглядов, существенно отличающихся от общего направления в обществе, создание своих организаций националистического, религиозного и иного толка. С помощью интернет-ресурсов представители религиозно-политических экстремистских движений и групп получили возможность вступать в дискуссии, отстаивать свою идеологию и убеждения. При этом численность аудитории может достигать сотни тысяч человек. Такие ресурсы негативно воздействуют как на взрослых, так и на неокрепшее сознание молодежи, в связи с чем требуют к себе внимания и контроля со стороны государства и общества, отмечают А.К. Дева и В.А. Коробейник (Deeva, Korobeinik. 2018:63–65). Воздействуя на общество путем дезинформации, распространения различных фейков, псевдонаучных теорий, эти субъекты могут создавать негативный настрой граждан к определенному порядку, к отдельным должностным лицам, к реализуемым исполнительной властью программам, к существующей государственной системе. Информация, имеющая признаки экстремизма, влияя дестабилизирующе на отдельных граждан, группы граждан, может повлечь за собой негативные последствия как для общества в целом, так и государства. В своей научной работе А.С. Ушаков (Ushakov, 2016:173–177) обращает внимание на то, что примерно каждый четвертый информационный материал, признанный экстремистским и внесенный в Федеральный список, размещенный на официальном сайте Минюста РФ, в определенной мере касается религиозной тематики. Также автор указывает как на серьезную проблему на отсутствие единой общепризнанной методики экспертизы религиозных текстов на наличие в них признаков экстре-

мизма, на рассмотрение религиозных текстов без учета сложившейся практики религиозной организации.

Государством в целях предотвращения нежелательных последствий приняты федеральные законы, положения, инструкции, разъяснения. В законодательном порядке установлена не только уголовная и административная ответственность за экстремистскую деятельность, но и ограничение доступа к экстремистской информации и материалам указанного направления в рамках гражданского, а в настоящее время административного судопроизводства. Следует согласиться с А.Р. Мухаметшиным (Mukhametshin, 2018:102–107) относительно того, что законодательством в качестве одного из основных принципов противодействия терроризму закреплен приоритет мер предупреждения возможных террористических проявлений, к которому, как правило, ведет экстремизм. На ряд публичных органов возложено осуществление различных профилактических мер по противодействию экстремизму и терроризму. Эти меры нередко предвзяли судебный порядок ограничения доступа к такой информации и материалам.

В 2018 году в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ)¹ были внесены новые две главы (27.1 и 27.2), регулирующие рассмотрение в административном производстве дел о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено, и о признании информационных материалов экстремистскими². Учитывая уровень опасности распространения запрещенной и экстремистской информации, урегулирование порядка рассмотрения данной категории дел в специальных главах КАС РФ Ю.А. Дронова (Dronova, 2019:93–102) справедливо обозначила значимой новеллой законодательства.

Однако дополнения и поправки, внесенные Федеральным законом от 28.11.2018 г. № 451-ФЗ, вступили в силу только с 1 октября 2019 года³, с даты действия преобразованных апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Собрание законодательства РФ, 2015, N 10, ст. 1391.

² Федеральный закон от 28 ноября 2018 года № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Российская газета — ФВ № 272(7735) от 4.12.2018 г.

³ Федеральный конституционный закон от 29.07.2018 N 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции», ч. 3 ст. 7; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2019 № 26 «О некоторых вопросах применения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с введением в действие Федерального закона от 28 ноября 2018 года № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Незначительное время действия и небольшая практика реализации указанных норм в рамках уже административного судопроизводства обусловило отсутствие разъяснений Верховного Суда РФ по проблемам их применения. Данное обстоятельство обуславливает актуальность настоящего исследования и одновременно позволяет акцентировать внимание высших судебных инстанций и законодателя на ряде проблем, возникающих уже сегодня.

Рассмотрение данной категории дел судом нельзя назвать новеллой для российского процессуального законодательства. Несмотря на споры относительно природы правоотношений, многие годы они рассматривались в порядке гражданского судопроизводства. Исследуемая категория дел, ставшая в последнее десятилетие особенно актуальной в связи с технологическим развитием, вызвала множество вопросов. Причиной в основном являлась неопределенность в процессуальном статусе данной категории, поскольку в гражданском процессуальном законодательстве не был установлен вид производства, в котором происходит рассмотрение дел о признании информации и информационных материалов экстремистскими, распространение которых в Российской Федерации запрещено. Судебная практика, а также научные публикации прошлого десятилетия свидетельствуют об отсутствии в течение длительного времени единой точки зрения на проблему правоотношений. Перенос указанной категории дел из гражданского процесса в административное судопроизводство явился логическим завершением споров. И обойти вниманием данный период значило бы не объяснить мотивацию произошедшего.

Отчасти различия во мнениях были вызваны тем, что природа правоотношений в указанных конфликтах не столь ярко выражена, чтобы подчинить критериям того или иного производства. Выбор производства, по сути, был сделан практикой без достаточных теоретических обоснований, в связи с чем многие годы данный вопрос подвергался жестким спорам теоретиков и практиков. Как правило, в обзорах судебной практики разъяснялось рассмотрение данной категории дел в порядке особого производства, как установление фактов, имеющих юридическое значение, и судами рекомендации выполнялись⁴. Вместе с тем о признании информации и информационных материалов экстремистскими, суды ссылались только на п. 1 ч. 1 ст. 262 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ) без уточнений конкретного факта из указанных в ч. 1 ст. 264 ГПК РФ, установление которого могло способствовать в будущем возникновению, изменению, прекращению личных или имущественных прав граждан, организаций либо устранению имеющейся неопределенности, что характерно для особого производства.

⁴ См.: Бюллетень судебной практики Омского областного суда. 2010. N 1 (42), available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/> (Accessed 6 April 2020).

Не внес четкости в этот вопрос и Конституционный Суд Российской Федерации⁵. Так, отказывая гражданину Кочемарову В.С. в принятии к рассмотрению жалобы, в которой оспаривалась конституционность ряда положений Федерального закона от 25 июля 2002 года N 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», а именно: пункта 1 статьи 1, закрепляющего понятие экстремистской деятельности (экстремизма); пункта 3 статьи 1, определяющего понятие экстремистские материалы как «предназначенные для обнародования документы... призывающие к осуществлению экстремистской деятельности...»; части третьей статьи 13, согласно которой одновременно с решением о признании информационных материалов экстремистскими судом принимается решение об их конфискации, Конституционный Суд обошел стороной лежавший на поверхности вопрос о надлежащем производстве. Все поставленные вопросы Кочемаровым лежали в одной плоскости, а конфискация в данном случае является последствием признания информационных материалов экстремистскими и неразрывно с ней связана. Разъясняя природу конфискации информационных материалов как принудительную меру государственного реагирования, Суд не комментировал, какими нормами закона регламентированы такие меры по делам особого производства. Акцент Конституционного Суда сводился в итоге к соотношению конфискации к мерам ограничения прав и свобод, не затрагивая оценку действий по конфискации в Особом производстве.

Непосредственно вопрос о надлежащем производстве в случаях рассмотрения судом дел о признании информации и информационных материалов экстремистскими ставился перед Верховным Судом Российской Федерации по другому делу. Определением от 9 июня 2015 года № 51-КГПР15-7⁶, отменившим судебные акты (определение судьи и апелляционное определение, которым оно оставлено без изменения), был дан судам дополнительный посыл в части рассмотрения данной категории дел в порядке особого производства, исходя из п. 10 ч. 2 ст. 264 ГПК РФ, позволяющей устанавливать и другие имеющие юридическое значение факты. Суд высшей инстанции указал на ошибочность вывода судов о содержании в заявлении прокурора спора о праве, в связи с чем оснований для оставления без рассмотрения в порядке особого производства не было. Примечательно то, что возможность обсудить всесторонне существующие различные точки зрения на эту проблему не была реализована, несмотря на уже принятый в тот период КАС РФ.

Тем не менее, противоречия во взглядах на данную проблему оставались. Порой судьи, возражая против предложенного понимания природы пра-

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 N 1053-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кочемарова Владислава Сергеевича на нарушение его конституционных прав положениями пунктов 1 и 3 статьи 1 и части третьей статьи 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 2. Ст. 3.

⁶ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 июня 2015 года № 51-КГПР15-7. Опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

воотношений, рассматривали дела в публичном производстве. Наблюдались также случаи, когда прокуроры в заявлениях о признании материалов экстремистскими не указывали производство, в котором суд должен рассматривать спор, а судьи, отказывая прокурору в принятии заявления, мотивировали ненадлежащим оформлением⁷. При отмене определения суда первой инстанции апелляционной инстанцией приводился тот же аргумент, что и Верховным судом РФ. Тот факт, что судебная практика по исследуемой категории дел складывалась неоднозначно, у судов к рассмотрению дел существовали разные подходы, отмечали многие практики, в том числе Г.В. Шкобенева (Shkobeneva, 2015:54–56), и теоретики С.Г. Бывальцева и Н.Г. Макарова (Byvaltseva, Makarova, 2019:17–19). Последние в результате анализа особенностей рассмотрения заявления прокурора о признании информации, распространяемой посредством сети «Интернет», запрещенной к распространению, отметили, что только в марте 2018 г. Верховный Суд РФ изменил прежнюю позицию и дал новое направление относительно порядка рассмотрения этих дел в административном производстве, выразив ее в Обзоре судебной практики.

В то же время определенная логика в рассмотрении данной категории дел в порядке особого производства все же прослеживается. Так, например, установление факта содержания признаков экстремизма в той или иной информации и информационных материалах в сети «Интернет» как имеющее юридическое значение для их изъятия, т.е. конфискации. Здесь было бы уместнее применение ч. 1 ст. 264 относительно «...прекращения личных или имущественных прав граждан, организаций», поскольку статьи, книги, иные публикации могли сопровождаться интеллектуальными правами. Однако таких прав никто не заявлял, а если бы они были заявлены, то однозначно относились бы к исковому производству. Вместе с тем правообладатели информационных материалов, книг и т.д. не привлекались в судебный процесс при рассмотрении заявлений прокурора и иных уполномоченных лиц. Соответственно, о состязательном процессе не было речи, т.к. особое производство не предполагает такового. На перечисленные обстоятельства обращали внимание сами судьи в научных трудах. Г.В. Шкобенева указывала на то, что определение круга заинтересованных лиц является усмотрением суда в каждом конкретном деле, и сделала вывод о том, что ни рассмотрение дел в порядке особого производства, ни рассмотрение в искомом порядке не обеспечивают гарантии всем заинтересованным лицам, к которым могут быть отнесены: организация — производитель оспариваемых информационных материалов, издатели, владельцы сайтов, владельцы авторских прав, собственники материалов.

Как справедливо отмечал В.К. Михайлов, рассмотрение означенных дел в отсутствие правообладателя — ни что иное, как нарушение права на до-

⁷ См. Дело № 2-5260/2014. Решение Старооскольского городского суда от 27.11. 2014 г., available at: sudact.ru (Accessed 2 April 2020).

ступ к правосудию с вытекающими последствиями, по сути конституционных прав. В унисон рассуждал и А. Елаев, полагая, что отсутствие должного состава лиц, состязательности при рассмотрении данных дел может приводить к ошибкам в признании или непризнании материалов экстремистскими, в связи с чем данные дела должны относиться к «иным делам, вытекающим из административных правоотношений», а целесообразнее всего создать соответствующий суд на федеральном уровне либо поручить рассмотрение данных материалов по первой инстанции Суду по интеллектуальным правам⁸. Таким образом, природа правоотношений не вполне вписывалась в Особое производство, которое доктриной характеризовалось как неисковое, одностороннее производство, что порождало споры.

Подтверждением различных взглядов на природу правоотношений по данной категории дел в теории являются публикации ряда авторов, которые подвергали критике рассмотрение дел о признании материалов экстремистскими в порядке Особого производства. Так, Султанов А.Р (Sultanov, 2010:7–28), Аргунов А.В. (Argounov, 2015:23–41), Ульянов М.В. (Ulyanov, 2017:31–37), Михайлов В.К. (Mikhailov, 2015:83–88) и многие другие процессуалисты находили нелогичным применение процессуальных средств гражданского процесса, характерных для разрешения частноправовых споров, для категории дел, направленных на защиту общества, государственного строя в целом. В результате анализа авторы приходили к мотивированному выводу, что по делам о признании материалов экстремистскими и запрете доступа к ним затронут публичный интерес, в связи с чем перенос данной категории дел в третий подраздел ГПК РФ, регулирующий рассмотрение дел, возникающих из публичных, отражал бы фактические правоотношения сторон. Такого же мнения придерживались и некоторые краевые и областные суды, рекомендуя в своих обзорах рассматривать такие дела в порядке публичного производства (например, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Республика Татарстан и др.)⁹. Некоторые авторы, поддерживая указанную позицию в основной ее части, развивая суждение далее, приходили к выводу, что подраздел третий не совсем приспособлен к делам такого рода. Так, например, А. Султанов в качестве аргумента указывал на существенное отличие дел публичного характера, в которых требования направлены к государственным органам, от требований о признании материалов экстремистскими, в которых органы сами обращаются в суд в интересах граждан и организаций с просьбой ограничить доступ к экстремистской информации и материалам в сети «Интернет» (Sultanov, 2012:12–25). Доводы

⁸ Елаев А. Как материалы становятся экстремистскими. 16 ноября 2015, available at: <https://echo.msk.ru/blog/elaev/1659180-echo/> (Accessed 6 April 2020).

⁹ Справка НКС при Верховном Суде Республики Татарстан по вопросам применения законодательства о признании информации экстремистской или запрещенной к распространению. 2015 г. // КонсультантПлюс

вполне весомые и логичные, не согласиться с таким выводом нельзя. Примерно к такому же заключению приходят и другие авторы. С.Г. Бывальцева, Н.Г. Макарова (Byvaltseva, Makarova, 2019:40–44) замечают, что данные дела нельзя отнести к делам, вытекающим из публичных правоотношений, поскольку дела публично-правовой природы отличаются наличием у них двух обязательных признаков: присутствием в правоотношениях публичного субъекта с одной стороны; реализацией публичным субъектом своих властных полномочий, в результате которых нарушаются чьи-либо интересы или права, что не совсем характерно для исследуемой категории. Однако, с учетом присутствия в данной категории дел иностранных граждан, международных организаций, считают, что проблема лежит в плоскости административного процесса.

Действительно, исследуемая категория дел отличается от других дел, возникающих из публичных правоотношений, где основным направлением выступает судебный контроль за действиями публичных органов. Несмотря на то, что в основе и тех, и других лежит публичный интерес, в них есть и существенные отличия, которые создавали сложность в определении правоотношений и процессуального производства.

Именно эти отличия приводили многих процессуалистов в период подготовки и принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации к выводу о том, что оптимальным решением данной проблемы является включение в него отдельной главы, регуливающей рассмотрение дел о признании информационных материалов экстремистскими. Однако в Кодекс, введенный в действие с 15 сентября 2015 г., процедура рассмотрения дел о признании материалов экстремистскими или сетевой информации, запрещенной к распространению, не была включена. Можно предположить, что основная проблема, заключавшаяся в правильном определении характера спорных правоотношений и применимого производства, на тот момент не была решена, требовала дополнительного осмысления, необходимых уточнений. Как упоминалось выше, производство о признании информации и информационных материалов в сети «Интернет» экстремистскими, отличаясь от иных дел публичного характера, должно было соответствовать процессуальной форме административного судопроизводства. Следовало учесть ряд моментов: отмеченная категория дел, как правило, инициируется прокурором и другими уполномоченными органами в интересах защиты интересов неопределенного круга лиц; правоотношения затрагивают публичные интересы; административные органы не являются непосредственными ответчиками, а напротив, являются административными истцами. Заслуживали внимания обоснованные замечания ученых, как например, отсутствие состязательности в процессе. Вероятно, на момент принятия КАС РФ оставались вопросы, нуждающиеся в доработке. После включения данной категории дел в КАС РФ многие вопросы самоисчерпались, другие же, напротив, возникли.

Анализируя главы 27.1 и 27.2 КАС РФ и процессуальный порядок рассмотрения в суде дел интересующей нас категории в рамках гражданского процесса, отметим наличие ряда отличий от процедуры, существовавшей ранее. Не перечисляя все, подчеркнем, что наиболее существенным из них является изменение порядка обращения в суд, которое выражается в обязанности административного истца пройти досудебный порядок разрешения спора. Именно этой обязанности административного истца посвящено данное исследование. Интерес обусловлен тем, что одновременно с введением в процессуальный закон условий, обозначенных как «*досудебный порядок...*», правовыми нормами не установлен его механизм применительно к исследуемой проблеме. Действия, осуществляемые уполномоченными органами как профилактические, в правовых актах обозначаются как *внесудебные*. Следовательно, возникает пробел в законодательстве. Изложенное позволяет исследовать существующие «профилактические мероприятия», установленные различными правовыми актами, называемые *внесудебным порядком*.

Таким образом, интерес к внесудебным мероприятиям государственных органов вызван несколькими моментами: 1) возможностью оценить комплекс действий уполномоченных органов как досудебный порядок признания информации и информационных материалов экстремистскими; 2) возможностью оценить отдельные составляющие комплекса действий как правообразующий элемент для обращения в суд; 3) обоснованностью признания информации запрещенной, экстремистской в досудебном порядке.

Итак, в соответствии с частью 4 статьи 265.2 КАС РФ несоблюдение административным истцом предусмотренного досудебного порядка признания информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено, влечет возвращение административного искового заявления. Кроме того, часть 3 статьи 218 КАС РФ предупреждает потенциальных истцов, что обращение в суд возможно только после соблюдения того порядка, который установлен федеральным законом, в том числе обязательное соблюдение досудебного порядка разрешения административных споров. Следовательно, несоблюдение обязанности со стороны административного лица разрешить разногласия по поводу содержания информации в сети «Интернет», информационных материалов на вопрос наличия признаков экстремизма до суда является препятствием для обращения в суд и чревата последствиями, предусмотренными новыми главами КАС РФ. Восполнение административным истцом указанного пробела в своих действиях позволяет ему вновь обратиться в суд. В том же случае, если при указанных обстоятельствах исковое заявление все же было принято и возбуждено производство, то в соответствии с частью 5 статьи 265.3 КАС РФ суд оставляет административное исковое заявление без рассмотрения, что также подтверждает обязательность предписания. Реализация обязательных условий в последующем не препятствует новому обращению.

Все перечисленные случаи относятся к последствиям несоблюдения уполномоченным лицом требований процессуального закона при обращении в суд с иском, т.е. являются условием принятия и рассмотрения публичного спора. При этом законодатель, установив обязательный критерий — *признать* информацию, информационные материалы в сети «Интернет» экстремистскими и запрещенными на территории России — обязал уполномоченные органы совершить квалифицированные действия. В то же время закон не указал порядок (процедуру) осуществления досудебных действий, что вполне понятно, так как они не охватываются нормами КАС РФ. Вопрос этот интересен для исследования в нескольких аспектах: как переходный в действиях уполномоченных органов; как оценка суда по реализации административным истцом действий; в части обоснованности термина «признания», более применимого к действиям суда, а не уполномоченным органам. Чтобы информация и информационные материалы признать экстремистскими и ограничить к ним доступ в административном порядке, следует их содержание сопоставлять с перечнем запрещенных сайтов, либо иным путем подтверждать наличие таких признаков.

Необходимость обращения в суд может иметь место, если уполномоченными органами предпринимались меры к ограничению распространения информации в добровольном порядке, например, путем предупреждения, но лицами, осуществляющими распространение информации, меры в установленный срок не приняты, а иным путем, кроме как решением суда, этот вопрос не преодолеть. Тот же результат, что и судебным решением, только в более короткие сроки, может быть достигнут в административном порядке совместными действиями уполномоченных органов мерами профилактики. Такая возможность законодательно предусмотрена путем обращения в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее — Роскомнадзор)¹⁰, который является Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных. Сообщение о распространении такого контента направляется в Роскомнадзор с целью ускорения в электронной форме для внесения в «Единый реестр»¹¹. Если нет необходимости обращения в суд, и можно достигнуть того же результата в административном порядке, уполномоченный орган должен с требованием обращаться в Роскомнадзор, в противном случае целесообразность введения в главу 27.1, 27.2 КАС РФ условий досудебного разрешения спора нуллифицируются.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 N 228 (ред. от 05.12.2019) «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций». Собрание законодательства РФ. 23.03.2009. № 12, ст. 1431.

¹¹ Информация Роскомнадзора «Алгоритм (порядок) взаимодействия заинтересованных органов при выявлении противоправного контента в сети «Интернет», available at: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/55212.html/> (Accessed 6 April 2020).

В случае удовлетворения требований обращения Роскомнадзором согласно части 5 статьи 265.2 КАС РФ судья отказывает в принятии к производству административного искового заявления о признании информации запрещенной, поскольку указанное в нем доменное имя указатель страницы сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» уже включены в единую автоматизированную информационную систему «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» (далее — «Единый реестр»)¹². Если при указанных обстоятельствах производство было ошибочно возбуждено, то в соответствии с частью 6 статьи 265.3 КАС РФ судья прекращает производство. Почерпнуть интересующую информацию судье не представляется особо сложным, так как обязанность внесения в «Единый реестр» подобных результатов судебных решений и решений Роскомнадзора предусмотрена статьей 15.1 Федерального закона о защите информации ФЗ-149¹³.

Из указанных выше правовых норм наглядно усматривается, что правом признания информации или информационных материалов экстремистскими в сети «Интернет» и обеспечения ограничения в доступе к ним обладает не только суд, но и уполномоченный орган. В связи с чем небезынтересным является вопрос об административном истце по данной категории дел.

В целях решения организационных вопросов по анализируемой проблеме издано множество законов. Ряд подзаконных актов, наиболее значимыми из которых являются Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года и Алгоритм (порядок) взаимодействия заинтересованных органов, разработанные в целях конкретизации положений Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»¹⁴ и Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ о защите информации, называют в качестве *субъектов* противодействия экстремизму в России федеральные органы государственной власти, органы государственной власти

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 26 октября 2012 № 1101 «О единой автоматизированной информационной системе “Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено”». Российская газета от 29 октября 2012 г. ФВ. № 249(5922).

¹³ Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 02.12.2019) “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”. 2006. Собрание законодательства РФ. № 1 (часть I). т. 3448.

¹⁴ Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». 2002. Собрание законодательства РФ. № 30. Ст. 3031.

субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, институты гражданского общества, организации и физические лица.

Органами, уполномоченными Правительством Российской Федерации заниматься профилактикой экстремизма на территории Российской Федерации, являются Прокуратура РФ, Министерство внутренних дел РФ, Роскомнадзор, Роспотребнадзор, ФНС России и Росалкогольрегулирование.

Положения Стратегии и Алгоритма, регулирующие деятельность уполномоченных органов, в том числе поэтапные действия каждого из них, обеспечивают комплекс мер по профилактике и предотвращению экстремистской деятельности при выявлении противоправного контента в сети «Интернет». Но не все профилактические мероприятия связаны с признанием информации и информационных материалов экстремистскими до суда, в связи с чем, согласно предмету нашего исследования, представляется целесообразным проанализировать поэтапные действия уполномоченных органов, за исключением тех, чьи действия связаны с уголовной направленностью экстремизма¹⁵.

Относительно полномочий прокурора в части обращения в суд в качестве административного истца по исследуемой категории дел неопределенность отсутствует. Так, в соответствии с частью 1 статьи 39 КАС РФ прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами. К таким законам по данной проблеме следует отнести Федеральный закон о защите информации N 149-ФЗ, который содержит в статье 15.3 предписание Генеральному прокурору Российской Федерации или его заместителям обращаться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи (Роскомнадзор), с требованием о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такую информацию экстремистского направления; Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», в пункте 1 статьи 1 которого дано понятие экстремистской деятельности, а статья 6 обязывает при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности объявить предостережение в письменной форме руководителю общественного или религиозного объединения либо руководителю иной организации, другим соответствующим лицам о недопустимости осуществления экстремистской деятельности.

¹⁵ Изначально оговоримся, что ряд названных органов имеют целевую направленность по выявлению деяний экстремистского характера, предусматривающих уголовную и административную ответственность, в связи с чем их деятельность не является предметом нашего исследования.

Совершение профилактических мер по выявлению экстремистских проявлений на прокурора возлагается также Приказами Генеральной прокуратуры РФ N 159 и N 596¹⁶. В качестве административного истца называет прокурора также часть 1 статьи 265.1 КАС РФ.

Анализ перечисленных выше нормативных правовых актов демонстрирует, что по обсуждаемой проблеме приоритет в качестве истца отдан прокурору и, как правило, в суд с административным иском обращается он. И если относительно прокурора не возникает вопросов, то кто же относится к «иным лицам», указанным в части 1 статьи 265.1 КАС РФ, процессуальная норма не раскрывает, но отсылает к законам, регулиующим проблему предупреждения и ограничения экстремистской деятельности. В целях противодействия экстремистской деятельности, как это следует из статьи 5 Федерального закона № 114-ФЗ и Стратегии, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществляют профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности. Так, если признаки экстремизма выявлены в деятельности общественного или религиозного объединения, то статья 7 указанной нормы предоставляет право федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций, общественных объединений и религиозных организаций (далее — федеральный орган государственной регистрации), а также его соответствующим территориальным органам вынести письменное предупреждение.

Несколько уже, чем у прокуроров, радиус реагирования Министерства юстиции и его подчиненных органов, что объясняется спецификой их функций. В соответствии с п. п. 30.28 п. 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации федеральный список экстремистских материалов, перечень общественных объединений и религиозных организаций, иных некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации, ведет Минюст¹⁷. Соответственно, если деятельность общественных объединений и религиозных организаций приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятель-

¹⁶ Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 16 марта 2016 года N 159 «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими»; Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 26 августа 2019 г. N 596 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет»».

¹⁷ Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313. Собрание законодательства РФ. 2004. N 42.

ности, в перечень списка организаций вносятся изменения и публикуются. Но помимо регистрации статуса и изменения в нем Минюстом России и подчиненными органами могут быть вынесены предупреждения об устранении нарушений учредителю редакции, главному редактору средства массовой информации с указанием конкретных оснований и допущенных нарушений, в случае выявления фактов распространения экстремистских материалов через средство массовой информации, выявления признаков экстремизма в деятельности печатного органа, телерадиовещания, иных средств массовых коммуникаций. Невыполнение требований предупреждения позволяет Минюсту обратиться в Роскомнадзор с ходатайством об ограничении доступа к экстремистским материалам либо обратиться в суд, как, например, с иском о ликвидации Религиозной организации «Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России»¹⁸.

Роскомнадзор, реализуя свои функции, обеспечивает ограничение доступа на территории России к интернет-ресурсам и принимает решение о блокировке доступа к информации в случаях поступления требований от государственных органов. Из доклада Н. Патрушева следует, что в 2018 г. только на юге России Роскомнадзором было заблокировано около 88 тысяч интернет-сайтов с экстремистской и террористической информацией. Еще более, чем со 100 тысяч таких ресурсов, была удалена противоправная информация. Роскомнадзором самостоятельно было обработано порядка 460 тысяч обращений об обнаружении противоправной информации экстремистской и террористической направленности, исполнено более 50 тысяч судебных решений о запрете к ее распространению¹⁹.

Правовые акты о взаимодействии позволяют прокурору или иному уполномоченному лицу при наличии перечисленных документов обратиться с требованием об ограничении доступа к экстремистским материалам не в суд, а в Роскомнадзор. Дальнейшая цепочка действий: требования к оператору реестра, уведомление провайдера хостинга о включении доменного имени или указателя страницы сайта в Единый реестр, уведомление владельцу сайта об удалении интернет-страницы с запрещенной информацией, осуществляется под контролем Роскомнадзора. При невыполнении требований провайдер хостинга обязан блокировать интернет-страницу или сайт полностью, т.е. ограничить доступ к нему. Соответствующие изменения вносятся Минюстом в Единый реестр.

Провайдер хостинга, оператор связи или владелец сайта вправе согласиться с блокировкой или оспорить указанные действия в течение трех месяцев

¹⁸ Решение Верховного Суда РФ от 20 апреля 2017 г. N АКПИ17-238. available at: sudact.ru (Accessed 2 April 2020).

¹⁹ См.: Выступление секретаря Совета безопасности России Николая Патрушева, available at: <https://rg.ru/2019/09/13/reg-ufo/patrushev-na-iuge-rf-zablokirovano-okolo-88-tysiach-ekstremistskih-sajtov.html> (Accessed 6 April 2020).

со дня принятия решения Роскомнадзором в суд в порядке статьи 218 КАС РФ. Несколько по-иному складывается ситуация, если уполномоченное лицо обращается в суд. В данном случае провайдер, оператор или владелец имеют возможность представить свои доказательства, требовать судебной экспертизы и, возможно, отстоять свою позицию. Но это не предмет нашего исследования. Здесь же важно то, что конечный результат решения Роскомнадзора или решения суда одинаков — внесение в «Единый реестр» запрещенной информации и материалов, их конфискация.

На наш взгляд, действия уполномоченного лица, достаточные для обращения в Роскомнадзор, достаточны и для обращения в суд. Следовательно, закономерен вывод, что комплекс профилактических действий, направленный на признание информации, содержащей признаки экстремизма и прекращение к ней доступа, предусмотренный нормами Федеральных законов № ФЗ-114 и № ФЗ-149, реализуемый во взаимодействии уполномоченными органами, которыми являются прокуратура, Роскомнадзор, Министерство юстиции РФ, можно рассматривать как досудебный порядок признания информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено. Поскольку нас интересует процедурная часть как условие для иска, а не процессуальная, то для нас важен порог, определяющий понятие «досудебное признание информации экстремистской...».

Конституция РФ в ч. 2 ст. 45 указывает, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, то есть в судебном, административном, гражданском и в ином порядке. Но иной порядок может быть как «досудебным», так и «внесудебным». Здесь сложно не согласиться с П.А. Курындиным в том, что реализация конституционно признанных способов защиты нарушенных прав затруднена ввиду отсутствия в федеральном законодательстве единого порядка реализации (Kuryndin, 2018:77–94).

Учитывая возникающие уже сейчас вопросы, необходимо установить критерии обязательных действий уполномоченных органов относительно досудебного порядка признания информации экстремистской и запрещенной. В то же время все возможные мероприятия по борьбе с экстремизмом достаточно полно законодательно проработаны, распределены между уполномоченными органами и называются *внесудебными*. Кроме того, перечень профилактических мероприятий по борьбе с экстремизмом и перечень органов, их реализующих, остался прежним, в том объеме, когда исследуемая проблема рассматривалась в порядке особого производства. Полагаем, необходима корреляция во всех правовых нормах, регулирующих противодействие экстремизму с учетом положений КАС РФ, но поскольку нет разъяснений, определяющих понятия и критерии осуществления «досудебного порядка признания...», как таковые те или иные действия уполномоченных органов не могут оцениваться.

Проблему терминологии в понятийном аппарате пытались решить многие авторы, но критерии, разграничивающие указанные термины, не выработаны до настоящего времени. Проиллюстрируем три точки зрения. Так, например, Панова И.В. отождествляет понятия «досудебное» и «претензионное», рассматривая их как обязательную стадию, необходимую для дальнейшего обращения в судебные органы, и с такой точкой зрения следует согласиться, поскольку данные понятия имеют одинаковые основания и действия, но термин «претензионный» ориентирован для споров с участием предприятий, а термин «досудебный» — для иных споров. Под *внесудебным* рассмотрением автор понимает «рассмотрение административного спора административно-юрисдикционным органом», что представляется не совсем четким и полным определением (Рапова, 2009:143–179).

Совершенно иное определение дает А. Минашкин, считая досудебное обжалование альтернативой судебному разбирательству между гражданами, юридическими лицами и государственными, муниципальными органами (Minaшкин, 2007:29–33).

Иллюстрацией третьей точки зрения является правовая норма статьи 11.1 Федерального закона № 210-ФЗ: «Предмет досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и...»²⁰, где термины досудебный и внесудебный отождествляются.

Приведенные точки зрения наглядно показывают отсутствие единого понимания терминов о «внесудебном» и «досудебном обжаловании», и эти примеры не единичны. Однако если сам законодатель не придерживается четкости понятий примененных терминов в правовой норме, отождествляя или смешивая их, то сложно ждать определенности в правовом поле и относительно исследуемой проблемы.

Изложенное предваряет вопрос, можно ли оценивать деятельность уполномоченных органов по профилактике экстремизма до введения условий, предусмотренных ст. 265.2 КАС РФ, считавшуюся ранее внесудебной, как досудебную в части признания информации экстремистской, распространение которой в Российской Федерации запрещено в настоящее время после внесенных изменений в законы. Нам представляется, что это вполне приемлемо, если, определившись с пониманием содержания терминов, разделить профилактические меры на внесудебные и досудебные. Целесообразно оценивать перечисленные Алгоритмом действия уполномоченных органов вплоть до обращения в Роскомнадзор как охватываемые понятием «досудебный порядок признания...», а такие профилактические мероприятия, как мониторинг, воспитательные и иные направления борьбы с экстремизмом считать *внесудебными*.

²⁰ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 27.12.2019). Собрание законодательства РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4179.

Также следует в рамках данного анализа обсудить еще один немаловажный вопрос. Включенные в профилактический цикл государственные органы, не являясь специалистами, экспертами, не всегда могут дать корректную оценку материалам, на основе которой можно вынести предостережения, определить тот или иной материал как экстремистский. В случаях сомнений относительно содержания информации в сети «Интернет» и иных массовых коммуникациях, информационных технологиях, прокуратура и другие органы во внесудебном порядке проводят экспертизу и нередко комплексную (лингвистическую, молекулярно-генетическую, компьютерно-техническую, фоноскопическую, информационно-аналитическую, психофизиологическую и другие) в соответствующих учреждениях. Если исходить из авторитетного мнения Е.И. Галяшиной (Galyashina, 2018:25–41), то «пришла пора, когда нужно, чтобы материалы массовой коммуникации, вовлекаемые в подобные конфликты, обязательно подвергались судебной экспертизе». При этом автор считает, что именно судебная лингвистическая экспертиза призвана устанавливать все существенные обстоятельства и факты, необходимые как доказательства для правовой квалификации информации и текста информационных материалов для определения их в качестве экстремистских.

Время доказывания того, что спорный материал является экстремистским, призывающим к осуществлению деятельности такого рода, обосновывающим или оправдывающим необходимость ее осуществления, возложено на административного истца, т.е. на прокурора и иные административные органы. Заключение специалиста, экспертов может быть представлено в суд в виде приложения к административному иску как одно из доказательств. Такое заключение может явиться доказательством, на котором основано требование уполномоченного органа для предъявления требований к Роскомнадзору в целях ограничения доступа к информации, информационным материалам в сети «Интернет» в связи с экстремистской направленностью. И здесь следует согласиться с мнением М.В. Кроз, Н.А. Ратиновой, Н.В. Володиной, которые обоснованно отмечают, что по ряду критериев прокурор, следователь или судья способны дать предварительную оценку качества подготовленного заключения (Kroz, Ratinova, Volodina, 2017:100–105). Действительно, в ряде случаев это представляется возможным и разумным, согласующимся с понятиями в определениях и формулировках, которые раскрываются в статье 2 Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» (далее — ФЗ «О СМИ»), что наблюдаем в иске прокурора Республики Башкортостан о признании печатных материалов М.Л.И. «Откровения людям нового века. Толкование откровений» экстремистскими. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан отклонила апелляционную жалобу и согласилась с выводом Кировского районного суда г. Уфы об объективности заключения эксперта, представленного прокурором. Судебная коллегия указала, что, даже не обладая специальными познаниями в области лингвистики, психологии, религиоведения

и иных наук, возможно прийти к выводам о наличии в представленных текстах уничижительных высказываний в отношении представителей иных национальностей и рас, призывов избавиться от их негативного, по мнению авторов, воздействия на русских людей²¹.

Но порой материал может иметь сложный текст, требующий большого объема профессиональных знаний в различных направлениях деятельности. Генеральный прокурор, подчиненные прокуроры и иные государственные органы, не являясь многопрофильными специалистами, далеко не всегда способны дать и соответствующую качественную оценку информации, информационным материалам. Соответственно, они вынуждены прибегнуть к заключению квалифицированного специалиста или экспертизе. В своем исследовании указанные авторы обращают внимание на различный подход и методики осуществления экспертиз подобного направления в правоохранительных органах, где превалирует мнение о достаточности лингвистического анализа, в то время как в экспертных учреждениях ФСБ и Министерства юстиции утвердилось мнение о необходимости включения психологов в экспертные группы.

По данному поводу в совместной статье Л.В. Савинов, Е.А. Дорожинская, А.В. Сигарев (Savinov, Dorozhinskaya, Sigarev. 2015:209–222) полагают, что экспертиза экстремистских материалов должна иметь системный характер, включать не только лингвистическое исследование и психологическую оценку таких материалов, но и анализ социальных, политических смыслов и контекстов, а также их юридическую оценку. Их вывод сводится к тому, что только комплексная экспертиза способна ответить, каковы побудительные мотивы для создания экстремистского материала или информации и в чем заключаются социально значимые цели таких действий.

Не опровергая изложенные мнения, за исключением юридической оценки, являющейся прерогативой суда, юридического органа либо прокурора в данном случае, отметим, что каждый из авторов прав, поскольку все способы применимы, но только в соответствии с содержанием материалов. Какие бы не существовали точки зрения, прокуроры поступают в отдельно взятом случае сообразно выявленным материалам, используя в качестве эксперта ученого-теоретика, как правило лингвиста, либо привлекая дополнительно и иных специалистов.

Представленное административным истцом заключение вне зависимости от использованного подхода, методики, не является бесспорным доказательством для суда и оценивается в совокупности с другими представленными доказательствами, на что неоднократно обращал внимание Верховный Суд Российской Федерации. Так, например, Судебная коллегия по гражданским делам Краснодарского краевого суда отклонила жалобу и согласилась с выводом Дин-

²¹ Дело № 33-2615/2019. Решение Кировского районного суда г. Уфа Республики Башкортостан от 24 октября, available at: sudact.ru (Accessed 6 April 2020).

ского районного суда, оставленным без изменения апелляционной инстанцией о назначении судебной экспертизы. Районный суд поставил под сомнение объективность, всесторонность и полноту заключения эксперта АНО «Бюро независимой экспертизы “Плеяда”» Ф., поскольку отсутствовали сведения о праве эксперта на проведение лингвистических экспертиз, в тексте заключения отсутствовала использованная методика, а выводы эксперта не давали ответ на вопросы суда. Таким образом, предоставленное прокурором заключение эксперта о том, что информационный материал является экстремистским, судом не был использован²². Приведенная ситуация не единична.

Рассмотрим другой вариант рассуждений: прокурор, получив заключение специалиста в подтверждение своему мнению, может вынести предупреждение владельцу сайта с указанием срока для устранения нарушений. По результатам выполнения (или невыполнения) предостережения у прокурора появляется право обратиться непосредственно в суд. Нельзя игнорировать также законченность действий административного органа в виде вынесения предупреждения, поскольку эти действия могут быть оспорены в порядке главы 22 КАС РФ. Но в случае, если владельцем сайта в судебном порядке оспаривается указанное предостережение, возможно ли указанные действия прокурора оценивать суду в качестве досудебного порядка разрешения спора, т.е. признания или непризнания информации экстремистской и запрещенной? Отсутствие критериев досудебного порядка признания информации экстремистской может привести к противоречивой судебной практике. Таким образом, перечень действий для требуемого частью 4 статьи 265.2 «признания», возможно, окажется различным для разных судей.

Учитывая, что при разрешении спора в цивилистическом порядке специалист и независимые эксперты не предупреждаются об уголовной ответственности за дачу ложного заключения, напрашиваются сомнения о необходимости проведения экспертизы по инициативе уполномоченных органов, если действия их направлены на подготовку материалов для обращения в суд. В случае несогласия с заключением комплексной экспертизы, проведенной по инициативе прокурора, то назначенную судом экспертизу можно рассматривать как дублирование. Изложенное приводит нас к выводу, что для целей обращения в суд достаточным представляется заключение специалиста, устраняющего сомнения прокурора. Суд, в свою очередь, имеет возможность назначить судебную экспертизу в случае необходимости, применить меры предварительной защиты по административному иску (см. гл. 7, статья 265.8 КАС РФ) и ограничить доступ к сайту до рассмотрения дела по существу.

Вызывает сомнение формулировка части 4 статьи 265.2. КАС РФ в части «досудебного признания...». Как ранее упоминалось, этот термин применим

²² См.: дело № 33-15614/2012. Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 7 августа 2012 г., available at: sudact.ru (Accessed 6 April 2020).

больше к суду, а в действиях уполномоченных органов, полагаю, следовало бы формулировать эту норму, указав «установление признаков экстремизма». Вероятно, требуется также редакционное уточнение в противоположностных правовых нормах (Федеральных законах № 114-ФЗ и № 149-ФЗ) с учетом требований, указанных в части 4 статьи 265.2 КАС РФ, предусматривающей условия обращения в суд.

В своем исследовании проблем досудебного обжалования П.А. Курындин (Kuryndin, 2018:77–94) обращает внимание на решение этого вопроса во Франции путем принятия в 2015 г. Кодекса взаимоотношений общественности и администрации Франции, предусматривающего 150 обязательных процедур досудебного обжалования административных актов, помимо иных специальных законов, детально регулирующих вопросы обязательной досудебной процедуры.

Наряду с поиском баланса между досудебным обжалованием и судебной процедурой полагаю необходимым также найти баланс между внесудебным и досудебным разрешением спора. Так, например, порядок досудебного урегулирования споров во Франции посредством подачи жалобы лицу или в орган, принявший оспариваемое решение, либо обжалования в вышестоящий орган подробно регламентирован статьями L410-1-L412-8. Но даже в приведенном примере подачу жалобы лицу или в орган, принявший оспариваемое решение, можно определить как внесудебное разрешение спора, а обжалование в вышестоящий орган считать досудебным его урегулированием, то есть как вариант разграничения действий в целях определенности понятий. Полагаю, определенность в понятийном аппарате вообще необходима всегда, в том числе и в определении досудебного порядка признания материалов в сети «Интернет» экстремистскими.

Противоречие в понятиях и толкованиях терминов в процессуальных нормах будет наблюдаться, пока законодателем допускается нечеткость в их формулировании, в том числе относительно понятий «внесудебное» и «досудебное», пока не будут установлены критерии их разграничения. Так, на неопределенность в понятии термина «общественный резонанс» обоснованно указывает А.А. Якушкин²³, приводя в качестве примера Инструкцию для прокуроров. В ней указывается, что если информационные материалы с явными признаками экстремистской направленности имеют общественный резонанс, органы прокуратуры могут не осуществлять комплексного экспертного исследования, а сразу проводить мероприятия по устранению нарушений закона, блокируя сайты. Поскольку эти действия прокурора могут охватываться понятием «досудебный порядок», то правильная трактовка данного термина важна. Но не

²³ Александр Якушкин. Деятельность органов прокуратуры по противодействию экстремизму в сети «Интернет»: проблемы и пути решения. 26.01.2020, available at: https://zakon.ru/blog/2020/1/26/deyatelnost_organov_prokuratury_po_protivodejstviyu_ekstremizmu_v_seti_internet_problemy_i_putiresh (Accessed 6 April 2020).

менее важным в данной части Инструкции является необходимость комплексного экспертного исследования, что анализировалось нами выше и, которое требует законодательной конкретизации. Совершенствование законодательства, регулирующего вопросы экстремизма и терроризма в аспекте понятийного аппарата, необходимы не только в указанных случаях. Точность и согласованность анализируемых норм требуется также в связи с изменениями, внесенными в КАС РФ.

В Концепции административной реформы дано направление на внедрение механизмов досудебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц²⁴. Следует отметить, что это наиболее распространенный путь решения проблемы загруженности зарубежных судов. В данном случае присутствует иной аспект. Тем не менее, досудебный путь разрешения спора актуален и для оптимизации нашей судебной реформы, в том числе по исследуемой проблеме.

Таким образом, в результате анализа процессуального и материального законодательства, регулирующего выявление, рассмотрение, блокирование экстремистских материалов в сети «Интернет», анализа профилактической деятельности уполномоченных органов (Генеральной прокуратуры, Министерства юстиции, Роскомнадзора) в целях пресечения, распространения информации экстремистского направления, можно прийти к выводу, что комплекс действий, осуществляемых указанными органами, можно расценивать как соблюдение досудебного порядка признания информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено, а также о признании информационных материалов экстремистскими. Но чтобы считать их соответствующими требованиям ч. 4 ст. 265.2 КАС РФ, это должно быть обозначено в процессуальном законе с указанием той части комплекса профилактической деятельности, которая явится достаточной.

До включения в КАС РФ новых глав 27.1 и 27.2 данная категория дел рассматривалась в рамках гражданского судопроизводства. Гражданский процессуальный закон не содержал требований о досудебном порядке признания информации экстремистской, а профилактические действия уполномоченных органов оценивались как внесудебные. Отмеченное приводит к выводу о необходимости совершенствования процессуального и материального нормативного правового регулирования противодействия экстремизму, установления критериев обязательных досудебных действий, в том числе необходимости получения специальных заключений, разграничения понятий внесудебного и досудебного порядка, как в целом, так и в частности относительно признания информации экстремистской, механизма реализации правовых норм.

²⁴ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах». Сборник законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

Библиографический список / References

- Argounov, A.V. (2015) In Search of the due process for consideration of cases on recognition of informational materials as extremist. *Herald of Civil Procedure*. 6. 23–41. (in Russian).
Аргунов А.В. В поисках надлежащей процедуры рассмотрения дел о признании информационных материалов экстремистскими // Вестник гражданского процесса. 2015. № 6. С. 23–41.
- Galyashina, E.I. (2018) Forensic examination of extremist materials: problems of methodological and information support. *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 7. 25–41. (in Russian). DOI: 10.17803/2311-5998.2018.47.7.025-041.
Галышина Е.И. Экспертиза экстремистских материалов: проблемы методического и информационного обеспечения. Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 7. С. 25–41. DOI: 10.17803/2311-5998.2018.47.7.025-041.
- Bagyly, S.T. (2019) Polozhitelnye i otricatelnye aspekty vliyaniya informacionnih tehnologii na civilisticheskii process [Positive and negative aspects of the impact of information technology on the civil process]. *Problems of legal proceedings in the court of first instance in civil, arbitration and administrative cases. Collection of articles on the materials of the International scientific and practical conference*. St. Petersburg. 53–58. (in Russian).
Багылы С.Т. Положительные и отрицательные аспекты влияния информационных технологий на цивилистический процесс // Проблемы судопроизводства в суде первой инстанции по гражданским, арбитражным и административным делам. Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции 12 октября 2018 г. Санкт-Петербург. 2019. С. 53–58.
- Byvaltseva, S.G., Makarova, N.G. (2018) The peculiarities of consideration of a statement of a public prosecutor admitting information disseminated through the Internet to be prohibited for distribution]. *Legality*. 10. 17–19. (in Russian).
Бывальцева С.Г., Макарова Н.Г. Особенности рассмотрения заявления прокурора о признании информации, распространяемой посредством сети «Интернет», запрещенной к распространению // Законность. 2018. № 10. С. 17–19.
- Byvaltseva, S.G., Makarova, N.G. (2019) An Analysis of the Bill on Introduction of Amendments to the Administrative Procedure Code of the Russian Federation Concerning the Procedure for Review of Prosecutor’s Claims for Acknowledging Prohibited the Information Distributed in the Internet. *Administrative Law and Procedure*. 4. 40–44. (in Russian).
Бывальцева С.Г., Макарова Н.Г. Анализ законопроекта о внесении изменений в КАС РФ, касающихся порядка рассмотрения заявлений прокурора о признании запрещенной информации, распространяемой посредством сети Интернет // Административное право и процесс. 2019 г. № 4. С. 40–44.
- Deeva, A.K., Korobeinik, V.A. (2018) Ekstremistskaya deyatel'nost' v seti Internet [Extremist activity on the Internet]. *Collection of articles on the materials of the Russian scientific-practical conference “Prevention and counteraction of the ideology of religious-political terrorism and extremism in modern Russia: problems and prospects”*. NRU “BelSU”. 63–65. (in Russian).
Деева А.К., Коробейник В. А. Экстремистская деятельность в сети интернет / Сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции «Профилактика и противодействие идеологии религиозно-политического терроризма и экстремизма в современной России: проблемы и перспективы». НИУ «БелГУ», 2018. С. 63–65.

- Dronova, Yu.A. (2019) On the significance of certain novels in the Code of administrative legal procedure of the Russian Federation. *Herald of Tver state university. series: Pravo*. 1 (57). 93–102. (in Russian).
Дронова Ю. А. О значимости некоторых новелл в кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2019. № 1 (57). С. 93–102.
- Kroz, M.V., Ratinova, N.A., Volodina, N.V. (2017) Ocenka pravoprimenitelnyamiekspertnih issledovaniy po delam o priznanii materialov ekstremistskimi [Assessment by law enforcement agencies of expert research on cases of recognizing materials as extremist]. *Sovremennoe pravo*. 3. 100–105. (in Russian).
Кроз М.В., Ратинова Н.А., Володина Н.В. Оценка правоприменителями экспертных исследований по делам о признании материалов экстремистскими // Современное право. 2017. № 3. С. 100–105.
- Kuryndin, P.A. (2018) The right to pre-trial challenge of acts and actions of administrative bodies: peculiarities of its implementation in Russia and France. *Actual problems of Russian law*. 4 (89). 77–94. DOI: 10.17803/1994-1471.2018.89.4.077-094. (in Russian).
Курындин П.А. Право на досудебное обжалование актов и действий административных органов особенности реализации в России и Франции // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 4 (89). С. 77–94. DOI: 10.17803/1994-1471.2018.89.4.077-094.
- Mikhailov, V. (2015) Procedura priznaniya materialov ekstremistskimi trebuets korrekcii [The procedure for recognizing materials as extremist requires correction]. *Administrative law*. 1. 83–88. (in Russian).
Михайлов В. Процедура признания материалов экстремистскими требует коррекции // Административное право. 2015. № 1. С. 83–88.
- Minashkin, A.V. (2007) Dosudebnoye i vnesudebnoye rassmotreniye sporov s uchastiyem organov publichnoi vlasti [The pre-trial and out-of-court consideration of disputes involving public authorities]. *Arbitrazh and Civil Procedure*. 10. 29–33. (in Russian).
Минашкин А.В. Досудебное и внесудебное рассмотрение споров с участием органов публичной власти // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 10. С. 29–33.
- Mukhametshin, A.R. (2018) The role of the prosecutor's office in suppressing extremist manifestations and terrorist threats in holding mass events. *North Caucasian Legal Bulletin*. 2. 102–107. DOI: 10.22394/2074-7306-2018-1-2-102-107. (in Russian).
Мухаметшин А.Р. Роль органов прокуратуры в пресечении экстремистских проявлений и террористических при проведении массовых мероприятий // Северо-Кавказский юридический вестник. 2018. Выпуск 2. С. 102–107. DOI: 10.22394/2074-7306-2018-1-2-102-107.
- Panova, I.V. (2009) *Administrativno-processualnoye pravo Rossii: 2-d ed [Administrative and procedural law of Russia: 2-d ed]*. Moscow: Publishing house Norma Publ. (in Russian).
Панова И.В. Административно-процессуальное право России: 2-е изд., пересмотр и доп. М.: Изд-во Норма, 2009. 336 с.
- Savinov, L.V., Dorozhinskaya, E.A., Sigarev, A.V. (2015) Ekspertiza spornih informacionnih (ekstremistskih) materialov: metodologicheskiye i pravoviye problemi [Examination of controversial informational (extremist) materials: methodological and legal problems]. *Criminological Journal of the Baikal State University of Economics and Law*. 2. 209–222. (in Russian).
Савинов, Л.В., Дорожинская Е.А., Сигарев А.В. Экспертиза спорных информационных (экстремистских) материалов: методологические и правовые проблемы // Кри-

минологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. № 2. С. 209–222.

Sultanov, A.R. (2010) Application of the European standards in civil legal proceedings on an example of a problem of “extremist cases”. *Solicitor*. 8. 7–28. (in Russian).

Султанов А.Р. Применение европейских стандартов в гражданском судопроизводстве на примере проблемы «экстремистских дел» // Адвокат. 2010. № 8. С. 7–28.

Sultanov, A.R. (2012) *Yuridicheskaya priroda del o priznanii informacionnih materialov ekstremistskimi s tochki zreniya grazhdanskogo processa [The legal nature of cases for recognition information materials as extremist from the civil procedure point of view]*. *Solicitor*. M.: The law and economics (1). 12–25. (in Russian).

Султанов А.Р. Юридическая природа дел о признании информационных материалов экстремистскими с точки зрения гражданского процесса // Адвокат. М.: Законодательство и экономика, 2012. № 1. С. 12–25.

Shkobeneva, G.V. (2015) *Praktika rassmotreniya grazhdanskih del o priznanii informacionnih materialov ekstremistskimi: processualniye osobennosti [The practice of considering civil cases on the recognition of information materials as extremist: procedural features]*. *Judge*. 4. 54–56. (in Russian).

Шкобенева Г.В. Практика рассмотрения гражданских дел о признании информационных материалов экстремистскими: процессуальные особенности // Судья. 2015. № 4. С. 54–56.

Ulyanov, M.V. (2017) *Poryadok rassmotreniya del o priznanii informacionnih materialov ekstremistskimi [Procedure for consideration of cases on recognition of information materials as extremist]*. *NB: Administrative law and practice of administration*. 5. 31–37. (in Russian).

Ульянов М.В. Порядок рассмотрения дел о признании информационных материалов экстремистскими // NB: Административное право и практика администрирования. 2017. № 5. С. 31–37.

Ushakov, A.S. (2016) *K voprosu o primenenii Rossiiskogo zakonodatelstva o protivodeistvii ekstremistskoi deyatel'nosti v otnoshenii religioznh tekstov [On the question of the application of Russian legislation on countering extremist activity in relation to religious texts]*. *Scientific and methodological electronic journal “Concept”*. 17. 173–177. (in Russian).

Ушаков А.С. К вопросу о применении российского законодательства о противодействии экстремистской деятельности в отношении религиозных текстов // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. Т. 17. С. 173–177.

Об авторе:

Женетль Светлана Закошуовна — доктор юридических наук, профессор, судья в отставке, профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства, Российский государственный университет правосудия

ORCID ID: 0000-0002-3632-8134

e-mail: 25.12@mail.ru

About the author:

Zhenetl Svetlana Zakoshuovna — Doctor of Legal Sciences, Professor of Civil and Administrative Proceedings, Department of Russian State University of Justice

ORCID ID: 0000-0002-3632-8134

e-mail: 25.12@mail.ru