

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ
ЭКСТРЕМИЗМУ, ТЕРРОРИЗМУ
И ИХ ФИНАНСИРОВАНИЮ**

Учебное пособие



Санкт-Петербург
2024

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ
ЭКСТРЕМИЗМУ, ТЕРРОРИЗМУ
И ИХ ФИНАНСИРОВАНИЮ**

Учебное пособие

*Под редакцией
доктора юридических наук
профессора О. Н. Коршуновой*

Санкт-Петербург
2024

УДК 343.163
ББК 67.72
Д 39

А в т о р ы

Ольга Николаевна КОРШУНОВА, д-р юрид. наук, проф. — *гл. 1, 2, § 3.1, пп. 3.5.1, 3.5.2 гл. 3, пп. 4.1.2, 4.1.3 гл. 4, заключение*; Ирина Ивановна ГОЛОВКО, канд. юрид. наук, доцент — *п. 4.1.1 гл. 4*; Денис Михайлович ПЛУГАРЬ, канд. юрид. наук — *п. 3.5.4 гл. 3*; Игорь Юрьевич МУРАШКИН, канд. юрид. наук — *§ 3.2, 3.3 гл. 3*; Светлана Игоревна КОРЯЧЕНЦОВА — *п. 3.5.3 гл. 3*; Михаил Николаевич КУСТОВ — *§ 3.4 гл. 3*.

Под редакцией д-ра юрид. наук проф. О. Н. Коршуновой

Р е ц е н з е н т ы

Е. П. ЕРМОЛИНСКАЯ, заместитель Северо-Западного транспортного прокурора.

Г. Л. МОСКАЛЕВ, заместитель директора по науке Юридического института Сибирского федерального университета, кандидат юридических наук, доцент.

Д 39 **Деятельность** прокуратуры по противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию : учебное пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головки, Д. М. Плуگارь [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2023. — 216 с.

ISBN 978-5-6051509-4-7

В учебном пособии рассмотрены основные вопросы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму и терроризму, а также финансированию экстремистской и террористической деятельности. Раскрыты правовая регламентация прокурорского надзора за исполнением законов и определены основные направления организации прокурорской деятельности в рассматриваемой сфере. Рассмотрены вопросы организации и проведения проверочных мероприятий.

Учебное пособие предназначено для обучающихся по программам высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 Юриспруденция, а также программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников органов прокуратуры.

УДК 343.163
ББК 67.72

ISBN 978-5-6051509-4-7 © Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
Глава 1. Основные направления противодействия прокуратуры экстремизму, терроризму и их финанси- рованию.....	8
Глава 2. Правовые основы противодействия прокуро- ром экстремизму, терроризму и их финансирова- нию.....	22
Глава 3. Надзорные направления противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию.....	—
§ 3.1. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремизму.....	35
§ 3.2. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии терроризму.....	49
§ 3.3. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии финансированию экстремизма и терроризма.....	64
§ 3.4. Особенности прокурорского надзора за испол- нением администрациями исправительных учрежде- ний законов о противодействии экстремизму, терро- ризму и их финансированию.....	79
§ 3.5. Особенности прокурорской проверки исполне- ния законов о противодействии экстремизму, терро- ризму и их финансированию.....	—
3.5.1. Общие вопросы подготовки и проведения про- верки.....	90
3.5.2. Особенности прокурорской проверки по факту обнаружения в сети «Интернет» материалов с призна- ками экстремистских.....	108
3.5.3. Проведение прокурорской проверки на объек- тах топливно-энергетического комплекса.....	126

3.5.4. Особенности прокурорской проверки исполнения законов об антитеррористической защищенности объектов транспорта.....	139
Глава 4. Ненадзорные направления противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию.....	—
§ 4.1. Участие прокурора в рассмотрении дел судами..	—
4.1.1. Обеспечение прокурором антитеррористической защищенности объектов массового пребывания людей, критически важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения в порядке гражданского судопроизводства.....	156
4.1.2. Особенности участия прокурора в административном судопроизводстве.....	170
4.1.3. Особенности участия прокурора в уголовном судопроизводстве.....	180
§ 4.2. Иные ненадзорные направления противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию.....	195
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	210
ЛИТЕРАТУРА.....	212

ВВЕДЕНИЕ

Положительные изменения, связанные с совершенствованием публично-правовых механизмов, повышением эффективности их взаимодействия, на современном этапе происходят на фоне роста определенной глобальной и региональной нестабильности. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400) констатируется, что формирование новой полицентричной модели устройства мира сопровождается обострением противоречий, связанных с «неравномерностью мирового развития, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран, борьбой за ресурсы, доступом к рынкам сбыта, контролем над транспортными артериями». Таким образом, сегодня «мы столкнулись с реальностью, которая потребовала от всех ветвей власти, общества и каждого гражданина сплотиться перед новыми вызовами, кардинально пересмотреть приоритеты в работе и повседневной жизни»¹.

Для предотвращения угроз национальной безопасности и обеспечения эффективного противодействия агрессивным посягательствам на свои суверенитет и территориальную целостность Российская Федерация сосредоточивает усилия на укреплении внутреннего единства российского общества, межнационального согласия и религиозной терпимости (смотри Стратегию национальной безопасности Российской Федерации).

Заметную роль в противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию играют органы прокуратуры Российской Федерации. «В условиях проведения специальной военной операции на первый план вышли вопросы безопасности государства и граждан... Кратно возросла антироссийская пропаганда, призывы к насилию и противоправным публичным акциям»². Органами про-

¹ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на заседании расширенной коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 15 марта 2023 года // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru> (дата обращения: 10.11.2023).

² Там же.

куратуры в 2022 году проведен значительный объем работы в данном направлении. По инициативе прокуроров признаны нежелательными 23 иностранные и международные неправительственные организации, деятельность еще 17 полностью запрещена. Внесены требования о блокировке 125 тысяч интернет-страниц, связанных с распространением лживых сведений о специальной военной операции (СВО) и мобилизации³.

При осуществлении надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму прокурорами в 2022 году выявлено на 15 % больше нарушений, чем в 2021 году (281 479 и 243 865 соответственно). Более чем на 30 % выросло количество принесенных протестов (12 345 — в 2022 и 9 321 — в 2021), на 4,5 % увеличилось количество направленных в суды исков и заявлений (30 440 — в 2022 и 29 121 — в 2021). При этом повысилась результативность этой деятельности: на 7 % увеличилось количество удовлетворенных исков (заявлений) и прекращенных дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора (25 403 — в 2022, 23 718 — в 2021). Более чем на 9 % возросло количество лиц, привлеченных к административной ответственности по постановлению прокурора. Более чем на 56 % возросло количество материалов, направленных для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) (75 — в 2022 и 48 — в 2021), на 22 % выросло количество возбужденных уголовных дел (54 и 44 соответственно). В три раза выросло количество разрешенных прокурорами заявлений, жалоб и иных обращений по вопросам федеральной безопасности, межнациональных отношений⁴.

Вместе с тем очень важно, чтобы работа в данном направлении была продолжена, прокуроры эффективно использовали предоставленные им законом полномочия надзорного и ненадзорного характера для противодействия любым попыткам насильственного изменения основ конституционного строя и (или) нарушения территориальной целостности Российской Федерации, дискрими-

³ Там же.

⁴ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь—декабрь 2022 года // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics> (дата обращения: 17.09.2023).

нации человека и гражданина по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; воспрепятствованию законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенному с насилием либо угрозой его применения. Важно своевременно пресекать незаконную деятельность средств массовой информации, общественных и религиозных организаций, направленную на распространение экстремистской идеологии, публичное оправдание терроризма и иной экстремистской и террористической деятельности, несанкционированных массовых мероприятий, препятствовать вовлечению несовершеннолетних в экстремистскую деятельность.

Чтобы противодействие экстремизму и терроризму было успешным, следует принимать все возможные меры для пресечения каналов финансирования такой деятельности.

В значительной мере обеспечению надлежащего уровня эффективности деятельности органов прокуратуры способствует взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), Федеральной службой по финансовому мониторингу (Росфинмониторингом) и др.

Имеющаяся правовая основа позволяет организовать и достаточно успешно осуществлять противодействие экстремизму, терроризму и их финансированию в России. Вместе с тем постоянное совершенствование приемов и методов противоправной деятельности обуславливает необходимость совершенствования теоретических и методических основ функционирования государственных институтов в целом и органов прокуратуры как важнейшей составной части механизма обеспечения национальной безопасности, противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию в частности. Именно поэтому столь важным является формирование и постоянное совершенствование соответствующих компетенций будущими и уже работающими в данном направлении работниками органов прокуратуры. Данное учебное пособие и призвано способствовать решению указанных задач.

Г л а в а 1

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРОКУРАТУРЫ ЭКСТРЕМИЗМУ, ТЕРРОРИЗМУ И ИХ ФИНАНСИРОВАНИЮ

Осознание повышенной общественной опасности любого проявления экстремистского или террористического характера, не только преступления, но каждого правонарушения в какой бы сфере правоотношений оно не было допущено, с учетом сложности современной ситуации в мире и стране обуславливает необходимость постоянного совершенствования средств и методов противодействия указанным проявлениям, которые, в свою очередь, несут в себе опасность для государственного строя и территориальной целостности Российской Федерации, подрывают основы межнационального мира и согласия в обществе, что создает опасность национальной безопасности государства. Учитывая место, роль и значение органов прокуратуры в обеспечении национальной безопасности страны, представляется весьма важной и своевременной систематизация ранее разработанных рекомендаций и объединение их в единый комплекс, который бы охватывал все направления прокурорской деятельности в данной сфере. Опубликованные работы посвящены различным аспектам противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию. Прежде других в поле зрения ученых оказались проблемы выявления, расследования и предупреждения наиболее опасных проявлений экстремизма и терроризма — преступлений соответствующих групп⁵. Принимая во внимание, что для обеспечения законности в расследовании указанных преступлений большое значение имеет

⁵ См., напр.: Коршунова О. Н., Овчинникова Г. В. Расследование захвата заложников: уголовно-правовые и криминалистические вопросы : учебное пособие. СПб., 1997. 35 с. ; Расследование терроризма : учебное пособие / В. И. Иванов, К. А. Корсаков, О. Н. Коршунова [и др.] ; под общ. ред. О. Н. Коршуновой. СПб., 2001. 132 с. ; Методика расследования преступлений, совершаемых на почве национальной или расовой вражды или ненависти / А. Я. Винников, Н. М. Гиренко, О. Н. Коршунова [и др.] ; под общ. ред. О. Н. Коршуновой. СПб., 2002. 92 с. ; Преступления террористической направленности: уголовное преследование на досудебных стадиях / под науч. ред. О. Н. Коршуновой. СПб., 2003. 432 с. ; Коршунова О. Н. Преступления экстремистского характера: теория и практика противодействия : монография. СПб., 2006. 324 с.

эффективный прокурорский надзор и вынесение законного судебного решения, разрабатываемые рекомендации приобрели более комплексный характер⁶, появились работы, посвященные реализации полномочий прокурора и вне уголовно-правовой сферы⁷. Достигнутый уровень правовой регламентации позволяет обосновать вывод о том, что в настоящее время уже созданы определенные предпосылки для обеспечения системного подхода к противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию.

Рассматривая обеспечение прокурором законности в данной сфере как составную часть обеспечения национальной безопасности и исходя из того, что, как подчеркивает Генеральный прокурор Российской Федерации, каждый из рассматриваемых видов противоправной деятельности — и экстремистская деятельность, и терроризм — является одной из основных и системных угроз государственной и общественной безопасности (см.: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 21.03.2018 № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.05.2018 № 295

⁶ См., напр.: Агапов П. В. Экстремизм: стратегия противодействия и прокурорский надзор. М., 2015. 360 с.; Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства / П. В. Агапов, С. В. Борисов, Д. А. Соколов [и др.]. М., 2019. 247 с.; Особенности рассмотрения уголовных дел о преступлениях на почве ненависти: уголовно-правовые, криминалистические и психолого-правовые аспекты: учебное пособие / О. Н. Коршунова, А. А. Сапожков, Е. Б. Серова, И. Е. Тимошук. СПб., 2013. 124 с.

⁷ См., напр.: Капинус О. С. Деятельность прокуратуры по противодействию экстремизму и терроризму: состояние и проблемы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. № 3. С. 5—13; Коршунова О. Н. Методика и тактика прокурорской проверки исполнения законов о противодействии экстремистской деятельности и терроризму // Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения: учебное пособие / под ред. О. Н. Коршуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 258—270; Коршунова О. Н. Противодействие экстремизму, терроризму и их финансированию как комплексное направление деятельности органов прокуратуры // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10, № 11А. С. 122—139; Коршунова О. Н. Особенности координационной деятельности по борьбе с экстремизмом, терроризмом и их финансированием // Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: учебное пособие / под ред. О. Н. Коршуновой. 2-е изд., испр. и доп. М., 2023. С. 112—135; Прокурорский надзор за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму: пособие / под ред. В. В. Меркурьева; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2013. 466 с.

«Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»⁸), деятельность прокурора по противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию должна носить не только комплексный, но и системный характер, а это диктует необходимость использования потенциала всех функций прокуратуры: надзора за исполнением законов, уголовного преследования, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участия в рассмотрении дел в судах, международно-правового сотрудничества, участия в правотворчестве⁹ и др. При этом реализация функций в каждом из направлений, дополняя и расширяя возможности друг друга, обеспечивает максимальную эффективность деятельности в целом.

Анализ деятельности органов прокуратуры в различных направлениях надзорного и ненадзорного характера, существующих приоритетов в деятельности и стоящих перед прокуратурой на современном этапе задач приводит к выводу о том, что для обеспечения системности противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию должен быть задействован весь потенциал, которым обладают органы прокуратуры, должны быть использованы все предоставленные прокурору законом полномочия. В целях конкретизации указанного круга полномочий, подлежащих применению при противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию, следует определить сущность и содержание рассматриваемой деятельности органов прокуратуры.

Как известно, все функции органов прокуратуры, все направления прокурорской деятельности принято подразделять на функции (направления) надзорного и ненадзорного характера. Следовательно, прежде всего необходимо констатировать, что деятельность органов прокуратуры в противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию носит полифункциональный характер, является комплексным направлением такой деятельности. Поднаправления, которые включает в себя данное направление деятельности, могут носить надзорный либо ненадзорный характер.

⁸ Все названные в тексте пособия нормативные правовые и иные акты размещены в справ.-правовой системе «КонсультантПлюс», если не указано иное.

⁹ Ашурбеков Т. А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С 17.

1. К числу *поднаправлений надзорного характера* следует относить соответствующие составные части всех традиционных надзорных направлений надзора:

за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, регулирующих правоотношения в данной сфере; законностью правовых актов;

соблюдением прав и свобод человека и гражданина в рассматриваемой сфере;

исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность;

исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование преступлений экстремистской и террористической направленности;

исполнением законов, регулирующих правоотношения в сфере противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию, администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

исполнением законов судебными приставами.

При осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов всеми объектами надзора, указанными в статье 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (Закон о прокуратуре), а также органами публичной власти федеральных территорий акцент должен быть сделан на исполнении соответствующих положений законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию, о несовершеннолетних и молодежи (в части недопущения вовлечения указанных лиц в экстремистскую и террористическую деятельность), об антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры и мест массового пребывания людей, а также на обеспечении законности нормативных правовых актов, принимаемых уполномоченными органами субъектов Российской Федерации, органами публичной власти федеральных территорий, органами местного самоуправления и обеспечивающих законность их участия в пределах предоставленных полномочий в противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию.

Все большее внимание на современном этапе уделяется защите прокурором прав и свобод человека и гражданина в различных

сферах правоотношений. Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью обуславливает обязанность государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина (статья 2 Конституции Российской Федерации). Важной составной частью обеспечения прокурором соблюдения прав и свобод человека и гражданина выступает их защита в механизме противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию. При этом следует помнить, что необходимость активизации противодействия указанным противоправным проявлениям не означает возможности бесконтрольного ограничения таких значимых конституционных прав и свобод человека, как право на свободу и личную неприкосновенность, свободу совести, свободу вероисповедания, свободу мысли, слова и др. Человеку должна быть обеспечена возможность реализации указанных прав и свобод в тех пределах, которые определены законом.

Обязанность государства гарантировать равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, других обстоятельств, а также запрет на любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности закреплены в статье 19 Конституции Российской Федерации. Другими словами, указанное свидетельствует о неразрывной связи надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов (общего надзора) и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В результате большое значение в обеспечении указанных гарантий имеет деятельность прокурора и прежде всего так называемая общенадзорная деятельность, которая все теснее смыкается с надзором за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Сегодня, когда объекты надзора в указанных направлениях надзорной деятельности фактически совпадают, существует реальная возможность, определяя предмет надзора, а затем и предметы планируемых и проводимых проверок, в едином контексте обеспечивать надзор за исполнением законов и соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Однако при всем единстве подходов к осуществлению рассматриваемых надзорных полномочий следует признать, что данное поднаправление также носит комплексный характер, включая в качестве составных частей надзор за исполнением законов

о противодействии: 1) экстремизму, 2) терроризму и 3) их финансированию, что обуславливает возможность и необходимость выделения и рассмотрения наиболее значимых особенностей каждого из названных участков надзора в качестве относительно самостоятельных¹⁰.

Возможность использования при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека такого специфического полномочия, как разъяснение пострадавшим порядка защиты их прав и свобод, сближает надзорную деятельность прокурора с его участием в правовом просвещении граждан. Достаточно частые случаи выявления при проведении прокурорских проверок признаков преступлений и административных правонарушений экстремистского и террористического характера, экстремистских материалов и материалов с признаками экстремистских, экстремистских проявлений в деятельности политических, общественных и религиозных организаций обуславливают теснейшую связь рассматриваемой надзорной (общенадзорной) деятельности прокурора с деятельностью в иных направлениях надзорной и ненадзорной деятельности прокурора.

Традиционно сохраняет свое значение эффективная реализация прокурором предоставленных ему законом полномочий в сфере уголовного судопроизводства. Если рассматривать полномочия надзорного характера, то речь идет о надзоре за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. В обсуждаемом контексте речь идет в первую очередь о реализации полномочий по обеспечению соблюдения прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях экстремистской и террористической направленности, законности выявления и избочличения виновных в совершении преступлений указанных групп, проведения оперативно-разыскных мероприятий и расследования указанных преступлений в целом. Непременной составной частью предмета надзора при этом выступает обеспе-

¹⁰ Подробнее смотри главу 3 Пособия: прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремизму — § 3.1, прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии терроризму — § 3.2, прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии финансированию экстремизма и терроризма — § 3.3.

чение законности решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Не оспаривая обоснованности позиции о необходимости рассматривать надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, в качестве самостоятельного направления (или даже отрасли) надзорной деятельности¹¹, в данном контексте исходим из действующей редакции названия и содержания норм главы 3 Закона о прокуратуре.

При всем значении, которое имеет надзор прокурора за законностью процессуальной деятельности органов предварительного расследования, подчеркнем, что в последние годы усилено внимание к обеспечению законности оперативно-разыскной деятельности по делам о преступлениях экстремистской и террористической направленности, а также связанных с финансированием указанной деятельности, о чем свидетельствуют установленная в приказах Генерального прокурора Российской Федерации минимальная частота проведения проверок в соответствующих органах, а также конкретизация предметов таких проверок, заключающаяся в необходимости проверять исполнение законов при осуществлении оперативно-разыскной деятельности, направленной на предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений рассматриваемой группы (пункт 2.8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», пункт 2.8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»), установление и ликвидацию источников и каналов финансирования экстремизма (пункт 1.10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 08.02.2017 № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных

¹¹ См., напр.: Козусев А. Ф. Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности: современные проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 44 с. ; Никитин Е. Л. Актуальные проблемы прокурорской деятельности при осуществлении уголовного преследования : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. 198 с. ; Осипкин В. Н. Теоретические и организационно-методические проблемы прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 200 с.

преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма», пункт 2.8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», пункт 2.8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»), противодействие использованию сети «Интернет» в экстремистских целях (пункт 2.8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»).

В качестве значимой составной части противодействия средствами надзорной прокурорской деятельности экстремизму, терроризму и их финансированию следует рассматривать и надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. С сожалением приходится констатировать, что даже изоляция от общества не гарантирует в полной мере отсутствия возможности участия в экстремистской или террористической деятельности, в распространении экстремистской или террористической идеологии задержанных и заключенных под стражу, а также лиц, содержащихся в учреждениях, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера. Несмотря на наличие значительного объема общих черт, объединяющих надзор на данном направлении с общим надзором, особенности первого из них также заслуживают самостоятельного изучения¹².

Отдельного внимания заслуживает и такое направление надзорной деятельности, как надзор за исполнением законов судебными приставами. Обеспечение эффективного противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию невозможно без должного уровня законности исполнения судебных решений. Поэтому трудно переоценить то значение, которое имеет должное осуществление прокурором полномочий по надзору за законностью в деятельности судебных приставов.

2. Второй значительной составляющей деятельности органов прокуратуры по противодействию экстремизму, терроризму и их

¹² Подробнее смотри § 3.4 главы 3 Пособия.

финансированию выступает *деятельность ненадзорного характера*. К числу поднаправлений такой деятельности следует относить соответствующие составные части таких традиционных ненадзорных направлений, как:

участие прокурора в рассмотрении судами гражданских, административных и уголовных дел, связанных так или иначе с противодействием экстремизму в широком смысле;

координация прокурором деятельности правоохранительных органов в борьбе с экстремизмом, терроризмом и их финансированием;

участие прокурора в административном преследовании лиц, совершивших правонарушения экстремистской или террористической направленности;

участие прокурора в правотворческой деятельности;

участие в правовом просвещении граждан в сфере противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию;

обеспечение представительства и защиты интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах).

Как уже подчеркивалось выше, соответствующие составляющие деятельности прокурора в направлениях ненадзорного характера тесным образом связаны с организацией и осуществлением его надзорной деятельности.

Роль участия прокурора в рассмотрении дел судами определяется прежде всего тем, что именно судом выносятся решения по широкому кругу вопросов, имеющих большое значение для обеспечения необходимой эффективности противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию. Во-первых, велико значение участия прокурора в рассмотрении уголовных дел судами. Будучи в определенной мере продолжением прокурорского надзора за законностью оперативно-разыскной деятельности, осуществляемой уполномоченными органами, а также за законностью процессуальной деятельности органов предварительного расследования, участие прокурора в рассмотрении уголовных дел обеспечивает законность уголовного преследования в целом и его успешность в отношении лиц, совершивших преступления экстремистской или террористической направленности¹³. Во-вторых,

¹³ Подробнее смотри пункт 4.1.3 главы 4 Пособия.

в значительной мере успешности противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию способствует активное, профессиональное участие прокурора в рассмотрении судами административных дел о приостановлении деятельности, ликвидации политической партии (другого общественного объединения) либо о запрете ее деятельности, о прекращении деятельности средства массовой информации (СМИ), об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису (в соответствии с главой 27 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ)); о признании информации запрещенной (в соответствии с главой 27.1 КАС РФ); о признании материалов экстремистскими (в соответствии с главой 27.2 КАС РФ)¹⁴. И в-третьих, самостоятельное значение имеет и участие в гражданском судопроизводстве по делам, вытекающим из рассматриваемой группы правоотношений¹⁵.

Трудно переоценить то значение, которое в противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию имеет координация прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Будучи логичным продолжением реализации его надзорных полномочий по обеспечению законности уголовного преследования лиц, совершивших преступления экстремистской или террористической направленности, реализация координационной функции позволяет объединить усилия всех правоохранительных органов и органов, выполняющих отдельные правоохранительные функции, не только в борьбе с преступлениями экстремистской и террористической направленности или преступлениями, которые связаны с их финансированием, но и в выявлении причин и условий совершения таких преступлений, а также в их предупреждении.

Значительна роль прокурора в противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию не только в рамках уголовного, но и в рамках административного преследования. Поскольку закон, определяя понятия экстремистской деятельности (экстремизма) и террористической деятельности, не разграничивает понятия уголовно наказуемых деяний и административных правонарушений, участие прокурора в административном преследовании

¹⁴ Подробнее смотри пункт 4.1.2 главы 4 Пособия.

¹⁵ Подробнее смотри пункт 4.1.1 главы 4 Пособия.

должно рассматриваться в едином контексте с реализацией полномочий прокурора в иных направлениях (поднаправлениях) деятельности по противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию.

Принимая во внимание, что успешность противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию во многом определяется полнотой и совершенством нормативной правовой основы осуществления такой деятельности всеми органами, организациями, их должностными лицами и гражданами, представляется необходимым подчеркнуть, сколь велико значение участия прокурора в правотворческой деятельности. Результаты обобщения практики участия прокуроров в правотворческой деятельности в различных регионах страны свидетельствуют о том, что правотворческая и нормотворческая деятельность органов власти субъектов Российской Федерации, органов власти федеральных территорий и органов местного управления, а также иных органов в пределах предоставленных им законом полномочий требует постоянного внимания органов прокуратуры с точки зрения обеспечения законности издаваемых ими актов. При этом следует подчеркнуть, что применительно к противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию эта деятельность прокурора приобретает особое значение. К сожалению, часто органы власти и особенно органы местного самоуправления в дополнение к типичным нарушениям, допускаемым в правотворческой (нормотворческой) деятельности, связанным с принятием необходимых правовых актов, неприведением существующих актов в соответствие с изменившимся федеральным законодательством и т. п., когда речь идет о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию, не вполне корректно трактуют существующие положения федерального законодательства, испытывают затруднения в понимании и реализации предоставленных им законом полномочий.

В свою очередь, обеспечение представительства и защиты интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах), несмотря на произошедшие в последние годы изменения политического и экономического характера, сохраняет свою актуаль-

ность, поскольку без решения ряда проблем именно на международном уровне невозможно гарантировать успешность противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию.

Подводя итог, отметим, что обоснованным представляется вывод о том, что противодействие прокурора экстремизму, терроризму и их финансированию следует рассматривать в качестве самостоятельного полифункционального комплексного направления деятельности органов прокуратуры, объединяющего деятельность надзорного и ненадзорного характера практически во всех традиционно выделяемых направлениях и, соответственно, обуславливающего необходимость использования во взаимной зависимости и обусловленности всех предоставленных прокурору законом полномочий в исследуемой сфере правоотношений.

Каждая из названных выше составных частей деятельности органов прокуратуры в исследуемом направлении деятельности достойна самостоятельного тщательного изучения в целях разработки рекомендаций, призванных обеспечивать постоянное повышение эффективности деятельности прокурора. В рамках настоящего пособия представляется необходимым акцентировать внимание на тех способах и средствах, которые будут способствовать этому. В целях обеспечения единства подходов в правопонимании и правоприменении, объединения усилий работников органов прокуратуры всех видов и уровней, а также стимулирования эффективного взаимодействия иных заинтересованных субъектов, участников противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию, как с органами прокуратуры, так и между собой, в пределах предоставленных законом полномочий представляется важным определить наиболее значимые принципы организации и осуществления рассматриваемой деятельности.

Признавая, что на современном этапе значительные преобразования в данной сфере обусловлены существующими политическими и экономическими реалиями, внешними и внутренними угрозами безопасности государства, необходимо подчеркнуть, что в определенной степени новым содержанием должен быть наполнен и отмеченный выше необходимый системный подход к организации и осуществлению деятельности органов прокуратуры в рассматриваемом комплексном направлении. В процессе реализации своих полномочий прокурорам следует использовать подход, в основе которого лежит рассмотрение противодействия экстремизму в широком смысле, т. е. как целостного комплекса

взаимосвязанных элементов: экстремизма, терроризма и их финансирования в качестве объектов воздействия, с одной стороны, и деятельности органов прокуратуры по соответствующим направлениям (от профилактики экстремизма, терроризма и их финансирования до применения мер к нарушителям с обеспечением неукоснительного исполнения принятых решений), с другой. Именно такой подход в методологии научного познания рассматривается как системный¹⁶.

Применительно к рассматриваемой деятельности органов прокуратуры сущность данного подхода предполагает согласованные действия по всем направлениям или поднаправлениям противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию вне зависимости от источника информации, ее содержания, сущности допущенных нарушений закона, количества лиц, вовлеченных в противоправную деятельность или подготовку к ней, и т. д.

Результаты проведенных исследований свидетельствуют о том, что для обеспечения надлежащего уровня системности и эффективности противодействия необходимо использование единых принципов организации и осуществления такой деятельности. Представляется, что к числу основополагающих принципов деятельности всех субъектов противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию следует относить прежде всего принцип законности, означающий, что законной должна быть деятельность органов прокуратуры в целом и каждого работника в отдельности, что именно с точки зрения закона оцениваются деятельность и решения иных субъектов противодействия экстремизму в рамках реализации как надзорных, так и ненадзорных полномочий прокурора.

Поскольку все федеральные законы подлежат официальному опубликованию, органы прокуратуры вправе исходить в своей деятельности из презумпции знания и правильного понимания закона органами государственной власти, публичной власти федеральных территорий и местного самоуправления, а также иными субъектами противодействия рассматриваемой преступной деятельности. Знанию и правильному пониманию основных положений закона гражданами и их объединениями призвана способствовать деятельность прокуратуры по их правовому просвещению.

¹⁶ Блауберг И. В., Садовский В. Н., Юдин Э. Г. Новая философская энциклопедия. М., 2010. 634, [2] с.

Самостоятельное значение в противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию сохраняют и иные основополагающие принципы организации и осуществления деятельности органов прокуратуры, закрепленные в Законе о прокуратуре: единства и централизации, независимости, гласности и др. Не умаляя значения указанных принципов, отметим, что представляется правильным использовать также принципы целесообразности, преемственности и наглядности, которые следует рассматривать в качестве специальных, дополняющих основные принципы и способных обеспечить необходимый уровень эффективности организации и осуществления деятельности органов прокуратуры в рамках реализации принципа законности¹⁷.

Применительно к рассматриваемой деятельности органов прокуратуры особенности реализации принципа целесообразности заключаются прежде всего в целесообразном распределении соответствующих полномочий между органами прокуратуры (территориальными и специализированными), в том числе различного уровня (между Генеральной прокуратурой Российской Федерации, прокуратурами субъектов Российской Федерации и приравненных к ним, прокуратурами городов и районов и приравненных к ним), между конкретными работниками органов прокуратуры (сосредоточение всех полномочий по осуществлению противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию у одного структурного подразделения, одного работника или распределение их между различными структурными подразделениями и работниками при условии их тесного взаимодействия). В том случае, когда целесообразным представляется распределение обязанностей в рассматриваемом направлении деятельности между ее различными субъектами, важной представляется налаживание действенного взаимодействия между ними.

Принцип целесообразности должен находить свою реализацию также при определении:

¹⁷ Подробнее см., напр.: Коршунова О. Н. Законность и целесообразность в организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации // Практика реализации судами и прокуратурой требований закона о защите прав участников экономической деятельности : сборник статей по материалам круглого стола, проведенного в рамках V Московского юридического форума. М., 2018. С. 37—42 ; Коршунова О. Н. Законность и целесообразность в организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации // Законы России. 2019. № 5. С. 88—93.

источников информации, необходимой для выбора объектов прокурорской проверки, определения ее предмета и пределов проведения;

перечня и последовательности мероприятий, проведение которых обеспечит достижение стоящих перед прокуратурой целей в противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию.

Полифункциональный характер деятельности органов прокуратуры в рассматриваемом направлении деятельности обуславливает необходимость реализации принципа преемственности, который должен рассматриваться применительно к двум видам преемственности: субъектной (от одного субъекта, уровня противодействия к другому) и деятельностной (между различными направлениями деятельности надзорного и ненадзорного характера).

Для обеспечения необходимого уровня эффективности реализации всех рассмотренных выше принципов существенное значение имеет и принцип наглядности, который в противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию должен заключаться в обеспечении наглядности как самой деятельности органов прокуратуры в рассматриваемом направлении, так и принимаемых решений. Учитывая сложный и отчасти противоречивый характер законодательного регулирования в рассматриваемой сфере правоотношений, следует отметить, что от уровня наглядности в деятельности органов прокуратуры напрямую зависит обеспечение законности деятельности и решений всех субъектов противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию в нашей стране, необходимого уровня правовой грамотности граждан, общественных и иных объединений, а следовательно, и успешность противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию с учетом существующих внешних и внутренних угроз. Представляется, что только при условии реализации всего комплекса указанных принципов, как основных, так и дополнительных, может быть обеспечена системность подхода в противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию.

Г л а в а 2

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРОКУРОРОМ ЭКСТРЕМИЗМУ, ТЕРРОРИЗМУ И ИХ ФИНАНСИРОВАНИЮ

Исходя из того, что к числу основных целей деятельности органов прокуратуры относится обеспечение верховенства закона,

единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (часть 2 статьи 1 Закона о прокуратуре), учитывая сложный типологический состав правоотношений в сфере противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию, трудно переоценить значение, которое для прокурора имеет знание и правильное понимание правовых основ осуществления деятельности в рассматриваемом комплексном направлении, сочетающем реализацию полномочий надзорного и ненадзорного характера.

Деятельность всех органов публичной власти в нашей стране должна осуществляться прежде всего в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации. Именно поэтому обсуждение вопросов правового регулирования в рассматриваемой сфере следует начинать с определения ее наиболее значимых положений. Такой подход тем более важен, что реализация общепризнанных принципов и норм международного права возможна только в пределах, устанавливаемых Конституцией Российской Федерации и принимаемых в государстве законов и подзаконных актов, которые не могут ей противоречить (статья 15 Конституции Российской Федерации). В контексте обсуждаемых вопросов представляется необходимым обязательно учитывать следующие положения Конституции Российской Федерации:

Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (часть 3 статьи 4);

федеративное устройство Российской Федерации основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти (часть 3 статьи 5);

в Российской Федерации признается идеологическое многообразие, однако запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (статья 13);

в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы любого человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также в соответствии с Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 17).

Следует также иметь в виду, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Применительно к рассматриваемой сфере правоотношений наибольшее значение имеют следующие документы, принятые на международном уровне:

Всеобщая декларация прав человека (1948);

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года;

Международный пакт о гражданских и политических правах (1966);

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966);

Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (1981);

Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (1999);

Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (2001);

Договор о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (г. Минск, 04.06.1999);

Договор о коллективной безопасности (г. Ташкент, 15.05.1992) (с изменениями, внесенными Протоколом о внесении изменений в Договор о коллективной безопасности от 15.05.1992, подписанным 10.12.2010, Вторым протоколом о внесении изменений в Договор о коллективной безопасности от 15.05.1992, подписанным 08.11.2018).

Иные документы, положения которых могут быть использованы при организации и осуществлении противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию, представляется целесообразным разделить на четыре группы:

1) национальные документы стратегического планирования и связанные с ними: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400), Военная доктрина Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 25.12.2014 № Пр-2976), Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Россий-

ской Федерации от 05.12.2016 № 646), Стратегический курс Российской Федерации с государствами — участниками Содружества Независимых Государств (утвержден Указом Президента Российской Федерации от 14.09.1995 № 940), Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 05.10.2009), Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утверждена Президентом Российской Федерации 28.11.2014 № Пр-2753 в редакции Указа Президента Российской Федерации от 29.05.2020 № 344), Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей (утверждены Указом Президента Российской Федерации от 09.11.2022 № 809), Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», Федеральный закон от 28.07.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

2) федеральные законы, регулирующие противодействие экстремизму, терроризму и их финансированию и правоотношения в смежных сферах: Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии»;

3) федеральные законы, содержащие нормы, регулирующие организацию и деятельность органов публичной власти, а также иных субъектов противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию, включая правоохранительные органы: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федера-

ции», Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», Федеральный закон от 10.01.1996 № 5-ФЗ «О внешней разведке», Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране», Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;

4) кодифицированные законодательные акты, в том числе: Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ); Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК РФ); Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ); Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ), Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ГПК РФ); Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ).

В своей взаимосвязи и внутренней обусловленности указанные выше документы закрепляют наиболее значимые основы обеспечения национальной безопасности, принципы, а также цели и задачи этой деятельности, определяют основные направления дальнейшего развития государственной системы противодействия экстремистской деятельности, терроризму и их финансированию.

Базовым документом стратегического планирования является *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации*, определяющая национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, а также цели и задачи в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (пункт 2). Как отмечено в документе, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации основана на неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости национальной безопасности Российской Федерации и социально-экономического развития страны (пункт 3), ее правовую основу составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О безопасности» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в

Российской Федерации», другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации (пункт 4).

Для осуществления прокурором деятельности в рассматриваемом комплексном направлении значимым представляется то, что именно Стратегия национальной безопасности Российской Федерации определяет такие понятия, как национальная безопасность Российской Федерации, национальные интересы Российской Федерации, стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, обеспечение национальной безопасности, угроза национальной безопасности и система обеспечения национальной безопасности. При осуществлении своей деятельности (в том числе и при проведении проверок исполнения законов) и подготовке соответствующих документов (докладных записок, справок, обзоров, актов прокурорского реагирования) прокурорам следует учитывать то содержание указанных выше понятий, которое закреплено в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Исходя из содержания этих понятий, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации констатируется, что «стремление изолировать Российскую Федерацию и использование в международной политике двойных стандартов препятствуют повышению эффективности многостороннего сотрудничества на таких важных для мирового сообщества направлениях, как обеспечение равной и неделимой безопасности для всех государств <...> борьба с терроризмом, экстремизмом, наркобизнесом...» (пункт 18), что «продолжается эскалация напряженности в зонах конфликтов на постсоветском пространстве, на Ближнем Востоке, в Северной Африке, в Афганистане и на Корейском полуострове. Ослабление систем глобальной и региональной безопасности создает условия для распространения международного терроризма и экстремизма» (пункт 37); «дестабилизирующее влияние на общественно-политическую обстановку оказывают экстремистские проявления» (пункт 42).

Военная доктрина Российской Федерации, определяя наличествующие военные опасности и военные угрозы и отмечая, что «существующая архитектура (система) международной безопасности не обеспечивает равной безопасности всех государств» (пункт 10), отражает «приверженность Российской Федерации к использованию для защиты национальных интересов страны и интересов ее союзников военных мер только после исчерпания

возможностей применения политических, дипломатических, правовых, экономических, информационных и других инструментов ненасильственного характера» (пункт 5).

Самостоятельное значение в системе национальных документов стратегического планирования в рассматриваемой сфере имеет сегодня *Доктрина информационной безопасности Российской Федерации*, которая представляет собой систему официальных взглядов на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в информационной сфере (пункт 1) и на основе анализа основных информационных угроз и оценки состояния информационной безопасности определяет стратегические цели и основные направления обеспечения информационной безопасности с учетом стратегических национальных приоритетов государства (пункт 3).

Стратегический курс Российской Федерации с государствами — участниками Содружества Независимых Государств как документ стратегического планирования определяет цели и основные задачи международного сотрудничества Российской Федерации с позиций приоритетности отношений с государствами — участниками Содружества Независимых Государств, в том числе в части создания системы коллективной безопасности на основе Договора о коллективной безопасности от 15.05.1992 (пункты 1 и 12 Стратегического курса).

Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации определяет основные принципы государственной политики в области противодействия терроризму в Российской Федерации, цели, задачи и направления дальнейшего развития общегосударственной системы противодействия терроризму в стране.

Трудно переоценить сегодня значение такого документа стратегического планирования, как *Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года* (далее — *Стратегия противодействия экстремизму*), в которой определены цель, задачи и основные направления государственной политики России в данной сфере с учетом стоящих перед ней вызовов и угроз. В новой редакции *Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года* в число основных включены такие новые понятия, как «идеология насилия» и «экстремистская идеология», изменены формулировки содержания понятий «радикализм» и «проявления экстремизма», сужен круг субъектов противодействия экстремизму (из их числа исключены институты гражданского общества, организации и физические лица).

Важной представляется необходимость учитывать в деятельности прокурора по противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию отмечаемую на современном этапе тенденцию к дальнейшему распространению радикализма среди отдельных групп населения и обострению внешних и внутренних экстремистских угроз (пункт 7 Стратегии противодействия экстремизму). К числу внутренних угроз отнесены попытки осуществления экстремистской деятельности, а также межнациональные (межэтнические) и территориальные противоречия и конфликты в отдельных субъектах Российской Федерации, обусловленные историческими и социально-экономическими особенностями и приводящие к сепаратистским проявлениям (абзац 2 пункта 9 Стратегии противодействия экстремизму). А к числу наиболее опасных проявлений экстремизма следует относить:

возбуждение ненависти либо вражды, унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а также принадлежности к какой-либо социальной группе, в том числе путем распространения призывов к насильственным действиям, прежде всего с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет»;

вовлечение отдельных лиц в деятельность экстремистских организаций; организация и проведение несогласованных публичных мероприятий (включая протестные акции), массовых беспорядков; подготовка и совершение террористических актов (пункт 13 Стратегии противодействия экстремизму). При этом терроризм следует рассматривать не просто в качестве одного из видов экстремистской деятельности, но как крайнее проявление экстремизма, основывающееся на экстремистской идеологии. Его угроза будет сохраняться до тех пор, пока существуют источники и каналы распространения экстремистской идеологии (пункт 15 Стратегии противодействия экстремизму).

При планировании и осуществлении деятельности в рассматриваемом направлении прокурорам следует исходить из того, что одним из основных способов дестабилизации общественно-политической и социально-экономической обстановки в России становится привлечение граждан к участию в несогласованных публичных мероприятиях (включая протестные акции) (пункт 18 Стратегии противодействия экстремизму), что участились случаи привлечения в ряды экстремистских организаций несовершеннолет-

них лиц, поскольку они не только легче поддаются идеологическому и психологическому воздействию, но и при определенных обстоятельствах не подлежат уголовной ответственности (пункт 19 Стратегии противодействия экстремизму). Кроме того, прокурорам следует уделять внимание и деятельности религиозных объединений, поскольку многие экстремистские организации используют религиозный фактор для привлечения в свои ряды новых членов, разжигания и обострения межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов, которые создают угрозу территориальной целостности Российской Федерации (пункт 19 Стратегии противодействия экстремизму).

Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей (далее — Основы государственной политики) также следует рассматривать в качестве значимого документа стратегического планирования в данной сфере правоотношений, поскольку, развивая и конкретизируя основные положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации и др. (пункт 3 Основ государственной политики), они рассматривают деятельность экстремистских и террористических организаций, отдельных средств массовой информации и массовых коммуникаций в качестве угрозы традиционным ценностям России (пункт 13 Основ государственной политики) и подчеркивают, что идеологическое и психологическое воздействие на граждан ведет к насаждению деструктивной идеологии, которая является «чуждой российскому народу и разрушительной для российского общества системы идей и ценностей» (пункт 14 Основ государственной политики).

Распространение деструктивной идеологии влечет за собой такие риски, как создание условий для саморазрушения общества, снижение роли социального партнерства, причинение вреда нравственному здоровью людей, искажение исторической правды, разрушение исторической памяти, создание условий для межнациональных и межрелигиозных конфликтов, подрыв доверия к институтам государства и другие (пункт 17 Основ государственной политики).

Перечисленные документы определяет основные подходы к формированию внешней и внутренней политики Российской Федерации в тех или иных вопросах, связанных с обеспечением ее национальной безопасности, а рассматриваемые в системе с

иными составными частями правовой основы противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию, они позволяют сформировать адекватное представление о том, каковы сегодня должны быть цели, задачи и основное содержание рассматриваемой деятельности, в том числе и для органов прокуратуры.

Из числа федеральных законов, которые регулируют различные вопросы противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию, следует выделять прежде всего те, которые закрепляют основные понятия, используемые в данной сфере деятельности, соответственно, понятия «экстремистская деятельность (экстремизм)» и «экстремистские материалы», «терроризм» и «террористическая деятельность», «легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем» и «финансирование терроризма».

Поскольку к числу субъектов противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию сегодня отнесены федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (подпункт «д» пункта 4 Стратегии противодействия экстремизму), в том числе и правоохранительные органы, существенное место среди правовых основ регулирования указанной деятельности занимают федеральные законы, которые содержат нормы, регулирующие организацию и деятельность органов публичной власти, местного самоуправления, определяющие как соотношение полномочий, предоставленных указанным органам в целом, так и полномочия отдельных сотрудников.

В свою очередь, нормы, содержащиеся в таких кодифицированных законодательных актах, как Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданский кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, необходимы для квалификации действий отдельных физических и юридических лиц, определения перечня и содержания действий, подлежащих исполнению в той или иной ситуации противодействия противоправным проявлениям в рассматриваемой сфере.

Самостоятельную группу актов, отдельные нормы которых регулируют те или иные вопросы противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию, составляют Указ Президента

Российской Федерации от 18.11.2015 № 562 «О межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма» (вместе с Положением о Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма), Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» и др.

Важной составной частью подготовки к проведению проверки, в дополнение к исполнению приказов Генерального прокурора Российской Федерации, имеющих более общий характер (например, приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 21.02.2022 № 98 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета “Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” по форме ОН и Инструкции по его формированию», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31.08.2023 № 584 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (с Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры) и др.), должно быть исполнение приказов, которые регулируют отдельные особенности организации деятельности органов прокуратуры в рассматриваемом направлении (например, приказ Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», приказ Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму, приказ Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского

надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.08.2019 № 596 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети “Интернет”» (с Инструкцией о порядке рассмотрения указанных уведомлений), приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.03.2016 № 159 «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24.09.2021 № 557 «Об утверждении Инструкции о порядке подготовки и принятия решения о признании владельца информационного ресурса в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, гарантирующих в том числе свободу массовой информации», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24.03.2023 № 210 «Об утверждении Инструкции о порядке подготовки требований о приостановлении деятельности средства массовой информации, о признании недействительной регистрации средства массовой информации и (или) прекращении действия лицензии на вещание, а также о порядке принятия решения о запрете (ограничении) деятельности иностранного средства массовой информации на территории Российской Федерации» (с Инструкцией о порядке подготовки требований), приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию»).

Большое значение для формирования единой правоприменительной практики в рассматриваемом направлении деятельности органов прокуратуры имеют обзоры практики и информационные письма Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в том числе:

обзор недостатков аналитической деятельности в сфере противодействия экстремизму и терроризму, *обзор* практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму и др.;

информационные письма: от 03.03.2023 № 76/1-07-223 «О практике нарушений, допускаемых контрольными (надзорными) органами», от 23.03.2023 № 76/2-07-2023 «О недостатках в организации работы прокуроров по рассмотрению проектов ежегодных планов контрольных (надзорных) мероприятий», от 28.04.2023 № 27-11-2023/ИФ6721-23 «О некоторых вопросах взаимодействия с Росфинмониторингом в части формирования перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму», от 03.05.2023 № 76/2-07-2023 «Об особенностях осуществления надзора за соблюдением законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле на территориях новых регионов Российской Федерации», от 18.05.2023 № 27-11-2023/ИФ7695-23 «О внесении изменений в законодательство о порядке признания информационных материалов экстремистскими», от 19.05.2023 № 708-08-2023 «О недостатках в работе в сфере информационных технологий и защиты информации», от 25.05.2023 № 76/2-373-2023 «О недостатках в организации прокурорских проверок» и др.

Не будучи составной частью правовой основы противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию, самостоятельное значение в организации и осуществлении указанной деятельности имеют правовые позиции высших судебных органов страны, в том числе:

постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21.12.2010 № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам» и от 28.06.2011 № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности».

Приведенный выше перечень нормативных правовых актов, а также результаты изучения содержания каждого из них свидетельствуют о том, что в настоящее время в Российской Федерации созданы необходимые правовые основы, позволяющие достаточно успешно осуществлять противодействие экстремизму, терроризму и их финансированию. Особенности организации и осуществления противодействия каждой из его составных частей будут рассмотрены в следующих главах Пособия.

Глава 3

НАДЗОРНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ, ТЕРРОРИЗМУ И ИХ ФИНАНСИРОВАНИЮ

§ 3.1. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремизму

Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремизму следует рассматривать как наиболее значимое поднаправление надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию в силу следующих обстоятельств.

При осуществлении надзора в данном поднаправлении следует помнить, что содержание понятия «**экстремистская деятельность (экстремизм)**» включает:

«насильственное изменение основ конституционного строя и (или) нарушение территориальной целостности Российской Федерации (в том числе отчуждение части территории Российской Федерации), за исключением делимитации, демаркации, редемаркации Государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами;

публичное оправдание терроризма и иную террористическую деятельность;

возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;

воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;

совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте «е» части 1 статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации;

использование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, за исключением случаев использования нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, при которых формируется негативное отношение к идеологии нацизма и экстремизма и отсутствуют признаки пропаганды или оправдания нацистской и экстремистской идеологии;

публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;

публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в статье 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» и являющихся преступлением;

организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;

финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг (пункт 1 статьи 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»).

Рассматривая терроризм и финансирование экстремистской деятельности в качестве видов экстремистской деятельности, законодатель обусловил подход, в соответствии с которым понятие «экстремистская деятельность (экстремизм)» является более широким. Вместе с тем, поскольку особенностям прокурорского

надзора за исполнением законов о противодействии терроризму и финансированию экстремизма и терроризма посвящены самостоятельные параграфы Пособия, в данной главе будут рассмотрены особенности организации и осуществления надзора за исполнением законодательства о противодействии именно экстремизму.

Правовую основу надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму, как составной части надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию, составляют практически все рассмотренные в главе 2 Пособия нормативные акты:

Конституция Российской Федерации;

общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации, являющиеся составной частью правовой системы государства;

национальные документы стратегического планирования и связанные с ними документы, регулирующие в той или иной мере правоотношения в рассматриваемой сфере;

федеральные законы, регулирующие вопросы противодействия экстремизму и правоотношения в смежных сферах в той степени, в которой они могут быть затронуты для обеспечения эффективного надзора в данном поднаправлении;

федеральные законы, регулирующие организацию и деятельность органов публичной власти, а также иных субъектов противодействия экстремизму, включая правоохранительные органы, которые выступают объектами надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» прокуроры должны рассматривать экстремистскую деятельность как одну из основных и системных угроз государственной и общественной безопасности Российской Федерации (пункт 1). В связи с этим большое значение в определении правовых основ прокурорской деятельности имеют документы стратегического планирования и прежде всего Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и Стратегия противодействия экстремизму, о которых уже шла речь выше. При организации и осуществлении надзорной деятельности в данном поднаправлении прокурорам следует рассматривать такую деятельность в качестве составной части обеспечения национальной безопасности, которая понимается как состояние защищенности

национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны (пункт 5 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации).

Такой подход позволяет в полной мере правильно понимать, какое значение имеет указанная надзорная деятельность органов прокуратуры, конкретизировать ее цели, корректно определять задачи. Он также позволяет обоснованно рассматривать органы прокуратуры не только как органы, осуществляющие надзор за исполнением законов другими субъектами противодействия экстремизму, но как значимую составную часть единой публичной системы обеспечения национальной безопасности. При этом прокурору следует исходить из того, что «обеспечению государственной и общественной безопасности способствует реализация мер, направленных на усиление роли государства как гаранта безопасности личности и прав собственности, повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и специальных служб по защите основ конституционного строя Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, совершенствование единой государственной системы профилактики преступности... а также на формирование в обществе атмосферы нетерпимости к противоправной деятельности». (пункт 41 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации).

Должное внимание также следует уделять анализу ситуаций, являющихся результатом попыток деструктивных сил за рубежом и внутри страны использовать объективные социально-экономические трудности, существующие в стране, в целях стимулирования негативных социальных процессов, в том числе обострения межнациональных и межконфессиональных конфликтов, манипулирования в информационной сфере (пункт 44 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации). Поэтому важно, чтобы деятельность органов прокуратуры была взвешенной, решения законными, способствующими разрешению ситуации, снижению агрессивных настроений у отдельных групп населения, не приводила к обострению ситуации и разрастанию конфликта. Важен тот факт, что при определении путей достижения целей обеспечения государственной и общественной безопасности

«предупреждение и пресечение экстремистской деятельности организаций и физических лиц, предупреждение проявлений радикализма, профилактика экстремистских и иных преступных проявлений, прежде всего среди несовершеннолетних и молодежи» рассматриваются в качестве путей реализации государственной политики в данной сфере (пункт 47 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации).

Быстрое развитие информационно-коммуникационных технологий сопровождается повышением вероятности возникновения угроз безопасности граждан, общества и государства. (пункт 48 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации). «В целях дестабилизации общественно-политической ситуации в Российской Федерации... в информационно-телекоммуникационной сети „Интернет“ размещаются материалы террористических и экстремистских организаций, призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности...» (пункт 52 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации). В связи с этим серьезное внимание в работе прокуроров должно быть уделено выявлению указанных материалов, таких интернет-ресурсов, а также организаций и лиц, причастных к распространению экстремистских материалов или материалов с признаками экстремистских. Важно, чтобы прокурорские работники учитывали, что противодействие экстремистской деятельности выступает значимой частью защиты традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти (пункты 86, 87, 93 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации).

Среди федеральных законов, которые конкретизируют положения национальных документов стратегического планирования и за исполнением которых осуществляют надзор органы прокуратуры в данном направлении, наибольшее значение принадлежит, несомненно, Федеральному закону «О противодействии экстремистской деятельности». В этом законе не только закреплено содержание самого понятия «экстремистская деятельность» и его соотношение с понятиями «экстремизм», «терроризм», «террористическая деятельность» и «их финансирование», но и определено содержание таких важных для данного поднаправления надзора понятия, как «экстремистские материалы» и «символика экстремистских организаций». Содержание понятий «терроризм», «террористическая деятельность» и «финансирование экстремизма

и терроризма» определены соответствующими положениями Федерального закона «О противодействии терроризму» и Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», которые будут предметом рассмотрения в следующих параграфах Пособия.

Что же касается понятий «экстремистская деятельность (экстремизм)», «экстремистские материалы» и «символика экстремистских организаций», то прокурорам следует исходить из того, что сегодня указанные понятия являются правовыми, следовательно, должны использоваться в практической деятельности именно с тем содержанием, которое определено законом. Их толкование допустимо только в пределах, установленных законом.

Самостоятельное значение имеют кодифицированные нормативные правовые акты, нормы которых применяют прокуроры при осуществлении надзора, проведении прокурорских проверок, использовании средств прокурорского реагирования. Такие акты используются для выявления признаков правонарушений и преступлений и квалификации содеянного, определения порядка действий в случае выявления таких правонарушений и преступлений в целях пресечения любых проявлений экстремизма, ликвидации причин и условий правонарушений (и преступлений) в данной сфере. Прокуроры должны исходить из того, что важнейшей задачей надзорной деятельности выступает своевременное предупреждение экстремистских проявлений, выявление и устранение причин и условий, способствующих экстремизму (абзац 2 пункта 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»).

Большое значение для обеспечения необходимой эффективности деятельности прокурора имеет правильное определение *предмета надзора* в рассматриваемом поднаправлении. Указанный предмет следует определять исходя из того, что, как уже подчеркивалось, надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремизму выступает составной частью надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию.

Вместе с тем, следуя логике приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», прокурорами должен быть обеспечен комплексный

подход к осуществлению надзора в рассматриваемом поднаправлении. В соответствии с таким подходом понятие «надзор за исполнением законов о противодействии экстремизму» включает не только надзорную деятельность, которая носит, собственно, общенадзорный характер, но и соответствующие составные части надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование и оперативно-разыскную деятельность, а также надзора за исполнением законов администрациями органов, осуществляющих содержание задержанных, заключенных под стражу и отбывающих наказание.

Таким образом, в максимально обобщенном виде предмет надзора в рассматриваемом поднаправлении включает:

1) соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации в сфере противодействия экстремизму, соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами публичной власти федеральных территорий, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

2) соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами в рассматриваемой сфере;

3) соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях экстремистской направленности, выполнения оперативно-разыскных мероприятий и проведения расследования по делам о таких преступлениях, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие по делам о преступлениях рассматриваемой группы;

4) соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под

стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, в том числе в части исполнения ими обязанностей по соблюдению требований закона в сфере противодействия экстремизму.

Поскольку особенности надзора прокурора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, предварительное расследование, а также администрациями органов, осуществляющих содержание задержанных, заключенных под стражу и осужденных, будут предметом самостоятельного рассмотрения в Пособии, то представляется допустимым в данном параграфе сосредоточить внимание в первую очередь на той надзорной деятельности прокурора, которая носит так называемый общенадзорный характер. Другими словами, прежде всего следует сосредоточить внимание на деятельности, предмет которой включает две первые составные части приведенного выше обобщенного списка.

Рассматривая предмет надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму в узком (общенадзорном) его содержании следует подчеркнуть, что, когда речь идет о соблюдении Конституции Российской Федерации, мы имеем в виду те ее положения, согласно которым Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (часть 3 статьи 4 Конституции Российской Федерации), а ее федеративное устройство основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти (часть 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации). Кроме того, следует подчеркнуть, что не меньшее значение имеет соблюдение закрепленных в Конституции Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина всеми органами власти и управления, их должностными лицами, организациями и т. д. Иными словами, речь идет о защите тех ценностей, на которые посягают любые экстремистские проявления.

В части исполнения федеральных законов деятельность прокурора должна обеспечивать не только своевременное реагирование на любые проявления экстремизма: факты осуществления экстремистской деятельности, распространения экстремистской идеологии, экстремистских материалов и т. п., но и предупреждение таких проявлений, ликвидацию причин и условий, которые способствуют или могут способствовать такой противоправной деятельности. На основе результатов осуществляемого органами проку-

ратуры анализа состояния законности необходимо проводить проверки соблюдения норм Конституции Российской Федерации и исполнения федеральных законов в сфере межнациональных отношений и противодействия экстремистской деятельности, уделяя особое внимание вопросам профилактики экстремизма всеми объектами надзора (абзац 1 пункта 2.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»).

Объектами надзора в данном направлении являются:

федеральные органы исполнительной власти;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

органы местного самоуправления (статья 21 Закона о прокуратуре и статья 5 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»);

их должностные лица (статья 21 Закона о прокуратуре и статья 14 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»).

При этом особое внимание прокуроры должны уделять исполнению законодательства о противодействии экстремизму в деятельности МВД России, Минюста России, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и их территориальных органов (пункт 2.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»).

С учетом отмеченных в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации тенденций и угроз к числу объектов надзора также следует относить:

общественные и религиозные объединения, иные организации, в том числе и не являющиеся юридическими лицами (статья 7 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»);

средства массовой информации (статья 11 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»);

организации, предоставляющие услуги связи, в том числе в сфере эксплуатации сетей связи общего пользования (статья 12 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» и статья 13 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ

«О связи»), включая операторов связи (пункт 12 части 1 статьи 2 Федерального закона «О связи»), операторов обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов (пункт 13.1 части 1 статьи 2 Федерального закона «О связи»), организации связи (пункт 14 части 1 статьи 2 Федерального закона «О связи») и др.;

организации, являющиеся провайдером хостинга (пункт 18 статьи 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»);

образовательные и просветительские организации, организации культуры, подростково-молодежные клубы и иные организации.

При осуществлении надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму органы прокуратуры также не подменяют иные государственные органы. Наиболее значимым полномочием и одновременно средством выявления допущенных в рассматриваемой сфере нарушений выступает прокурорская проверка, которая проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки (пункт 2 статьи 21 Закона о прокуратуре)¹⁸.

Принимая во внимание, что ранее сформулированный предмет надзора прокурора за исполнением законов о противодействии экстремизму фактически объединяет в едином комплексе соответствующие части предметов надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека, то его **полномочия** в данной сфере должны представлять собой объединенный перечень. Таким образом, к числу полномочий при осуществлении надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму следует относить права прокурора при наличии оснований и в пределах полномочий:

по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, являющихся объектами надзора, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений в сроки и

¹⁸ Подробнее об особенностях проведения прокурорских проверок в рассматриваемом поднаправлении надзора смотри § 3.5 главы 3 Пособия.

порядке, которые установлены пунктами 2, 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 статьи 6 Закона о прокуратуре; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок, контрольных (надзорных) мероприятий по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов (пункт 1 статьи 22 Закона о прокуратуре);

направлять требование о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в уполномоченные контрольные (надзорные) органы на основании поступивших в органы прокуратуры материалов и обращений, свидетельствующих о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (пункт 1.1 статьи 22 Закона о прокуратуре);

возбуждать производство об административном правонарушении, требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегать о недопустимости нарушения закона (пункт 2 статьи 22 Закона о прокуратуре) или незамедлительно передавать сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях (пункт 3 статьи 27 Закона о прокуратуре).

В случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами, указанными в пункте 1 статьи 21 Закона о прокуратуре, прокурор в пределах полномочий:

освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

вносит представление об устранении нарушений закона (пункт 3 статьи 22 Закона о прокуратуре).

Кроме того, также в пределах полномочий, установленных законом, прокурор:

рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;

разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба (статья 27 Закона о прокуратуре);

принимает меры к тому, чтобы лица, совершившие преступления, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом (пункт 2 статьи 27 Закона о прокуратуре).

В том случае, когда нарушенные права и свободы человека и гражданина подлежат защите «в порядке гражданского и административного судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших» (пункт 4 статьи 27 Закона о прокуратуре).

Особенности реализации указанных полномочий при осуществлении надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму связаны с надзором за законностью правовых актов, издаваемых объектами надзора в рассматриваемой сфере правоотношений. Прокурор вправе не только проверять соответствие указанных правовых актов действующим положениям законодательства, в том числе о противодействии экстремизму, но и мерами прокурорского реагирования добиваться приведения таких правовых актов в соответствие с законодательством. При этом следует акцентировать внимание на обеспечении соблюдения законности при разработке, принятии, исполнении и финансировании государственных и муниципальных программ профилактики правонарушений в области межнациональных отношений и противодействия экстремизму (пункт 2.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»).

Поскольку использование различных интернет-ресурсов для осуществления экстремистской деятельности существенно увеличивает возможности распространения экстремистской идеологии, вовлечения в экстремистскую деятельность новых лиц и групп лиц, в том числе молодежи, в целях недопущения такого исполь-

зования средств массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» прокурорами должен осуществляться их постоянный мониторинг. Для этих же целей следует установить постоянное взаимодействие с Роскомнадзором и его территориальными подразделениями (пункт 2.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»).

Если при осуществлении надзора прокурор выявит в сети «Интернет» информацию, распространяемую с нарушением закона, он (прокурор) должен подготовить соответствующее заключение и принять меры по ограничению доступа к информационным ресурсам в порядке, установленном, в том числе, приказом Генерального прокурора Российской Федерации «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений и заявлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети “Интернет”», а также при наличии оснований должен направить материалы в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании, принять иные меры реагирования (пункт 2.4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»), добиваясь привлечения к установленной законом ответственности лиц, виновных в массовом распространении экстремистских материалов, включенных в федеральный список экстремистских материалов, их производстве либо хранении в целях массового распространения, а также призывающих к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности (абзац 3 пункта 2.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»).

При выявлении на различных интернет-ресурсах экстремистских информационных материалов, т. е. материалов, уже признанных судом экстремистскими, уже включенных в федеральный список экстремистских материалов, прокурорам следует в установленном порядке направлять информацию в Роскомнадзор или его территориальные подразделения для принятия мер по ограни-

чению доступа к информационным ресурсам (п. 2.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»).

В случае выявления материала с признаками экстремистского необходимо принять меры для установления и оценки содержания такого материала, при наличии оснований следует инициировать обращение в суд в порядке административного судопроизводства для признания их экстремистскими (пункт 2.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»).

Также следует активно использовать полномочия по инициированию обращений в суд с административными исковыми заявлениями для пресечения экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных некоммерческих организаций, средств массовой информации, а именно полномочия по подготовке и направлению в суд административных исковых заявлений о ликвидации общественных объединений, религиозных и иных некоммерческих организаций, а также о запрете деятельности общественных объединений или религиозных организаций, не являющихся юридическими лицами, в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности. (пункт 2.7 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»)¹⁹.

Анализ материалов практики борьбы с экстремизмом свидетельствуют о том, что наиболее эффективные результаты достигаются при комплексном использовании всех предоставленных органам прокуратуры полномочий, что позволяет выявить допущенные нарушения, а также своевременно принять предусмотренные законом меры для их пресечения, а также привлечения к установленной законом ответственности тех лиц, которые допустили такие нарушения. Нарушения, выявляемые при осуществлении надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму, будут более подробно рассмотрены в § 3.5 главы 3 Пособия.

¹⁹ Подробнее об участии прокурора в административном судопроизводстве смотри в пункте 4.1.2 главы 4 Пособия.

§ 3.2. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии терроризму

Одной из наиболее серьезных и реальных угроз для стабильности любого государства и миропорядка в целом является крайняя форма экстремизма — террористическая деятельность. Острота этой проблемы не спадает уже несколько десятилетий, что делает противодействие ей одним из приоритетных направлений работы органов прокуратуры и других правоохранительных органов.

В настоящее время понятие «терроризм» и террористическая деятельность» имеют легальное толкование.

Терроризм — это идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами публичной власти федеральных территорий, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.

Террористическая деятельность включает в себя:

организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта;

подстрекательство к террористическому акту;

организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;

вербовку, вооружение, обучение и использование террористов; информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;

пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

Также следует дать формулировку понятию «**террористический акт**», под которым следует понимать совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях. Определяющим условием является дестабилизирующий

характер терроризма и достижение политических целей (возможно в будущем).

Преступления террористической направленности имеют *двойной объект*: жизнь и здоровье граждан либо их имущество и, собственно, общественная безопасность.

Терроризм — это всегда преступление. К преступлениям террористического характера относятся деяния, предусмотренные статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 205.6, 208, частью 4 статьи 211, статьями 277, 360, 361 УК РФ. Кроме того, при определенных условиях к числу таких преступлений могут быть отнесены деяния, предусмотренные статьями 163, 206, 209, 210, 210.1, 222, 222.1, 223, 223.1, 226, 281, 295, 317, 318, 355 УК РФ²⁰.

Противодействие терроризму — это деятельность органов государственной власти, органов публичной власти федеральных территорий и органов местного самоуправления, а также физических и юридических лиц:

по предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма);

выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом);

минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

Противодействие терроризму в Российской Федерации основывается на следующих основных *принципах*:

обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;

законность;

приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности;

неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности;

системность и комплексное использование политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия терроризму;

²⁰ Перечень 22 (преступления террористического характера) введен в действие Указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 11/11 и МВД России № 1 от 17.01.2023 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности». (Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».)

сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями, международными и иными организациями, гражданами в противодействии терроризму;

приоритета мер предупреждения терроризма;

единоначалие в руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении контртеррористических операций;

сочетание гласных и негласных методов противодействия терроризму;

конфиденциальность сведений о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников;

недопустимость политических уступок террористам;

минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма;

соразмерность мер противодействия терроризму степени террористической опасности.

Основными *задачами противодействия терроризму* являются: выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма;

выявление, предупреждение и пресечение действий лиц и организаций, направленных на подготовку и совершение террористических актов и иных преступлений террористического характера;

привлечение к ответственности субъектов террористической деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

поддержание в состоянии постоянной готовности к эффективному использованию сил и средств, предназначенных для выявления, предупреждения, пресечения террористической деятельности, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма;

обеспечение безопасности граждан и антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей;

противодействие распространению идеологии терроризма и активизация работы по информационно-пропагандистскому обеспечению антитеррористических мероприятий.

Субъектами противодействия терроризму принято считать:

уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит проведение мероприятий по противодействию терроризму;

негосударственные организации и объединения;

граждане, оказывающие содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении антитеррористических мероприятий.

Вместе с тем приоритетной задачей публичных органов является **профилактика терроризма** — деятельность органов государственной власти, органов государственной власти административно-территориальных образований государства, органов местного самоуправления и общественных объединений по предупреждению терроризма и (или) террористической деятельности, заключающаяся в выявлении, локализации и устранении причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма и осуществлению террористической деятельности, совершению актов терроризма; в защите объектов потенциальных террористических посягательств; в создании условий, препятствующих совершению актов терроризма; в минимизации последствий; а также в воздействии на физических лиц, которые вовлекаются или могут быть вовлечены в террористическую деятельность и (или) совершить акты терроризма.

Профилактика (предупреждение) терроризма осуществляется по трем основным направлениям:

создание системы противодействия идеологии терроризма;

осуществление мер правового, организационного, оперативного, административного, режимного, военного и технического характера, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;

усиление контроля за соблюдением административно-правовых режимов.

Организация борьбы с терроризмом осуществляется на основе комплексного подхода к анализу причин возникновения и распространения терроризма, к выявлению субъектов террористической деятельности, четкого разграничения функций и зоны ответственности субъектов противодействия терроризму, своевременного определения приоритетов в решении поставленных задач, сотрудничества организации и взаимодействия оперативных, оперативно-боевых, войсковых и следственных подразделений путем

внедрения штабного принципа организации управления контр-террористическими операциями и обеспечения указанных субъектов информационными ресурсами, включающими современные аппаратно-программные комплексы.

Деятельность по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма ориентирована на решение следующих задач:

недопущение (минимизация) человеческих потерь исходя из приоритета жизни и здоровья человека над материальными и финансовыми ресурсами;

своевременное проведение аварийно-спасательных работ при совершении террористического акта, оказание медицинской и иной помощи лицам, участвующим в его пресечении, а также лицам, пострадавшим в результате террористического акта, их последующая социальная и психологическая реабилитация;

минимизация последствий террористического акта и его неблагоприятного морально-психологического воздействия на общество или отдельные социальные группы;

восстановление поврежденных или разрушенных в результате террористического акта объектов;

возмещение в соответствии с законодательством Российской Федерации причиненного вреда физическим и юридическим лицам, пострадавшим в результате террористического акта.

Условиями успешного осуществления мероприятий по ликвидации последствий террористического акта являются учет специфики чрезвычайных ситуаций, связанных с его совершением, а также характера объектов, подвергшихся террористическому воздействию, и способов террористической деятельности, разработка типовых планов задействования сил и средств общегосударственной системы противодействия терроризму и их заблаговременная подготовка, в том числе в ходе учений.

Правовые основы противодействия терроризму на международном уровне составляют:

Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (2001);

Конвенция Шанхайской организации сотрудничества против терроризма (г. Екатеринбург, 16.06.2009);

Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма ETS № 196 (г. Варшава 16.05.2005);

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (г. Рим, 10.03.1988);

Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (г. Нью-Йорк, 15.12.1997);

Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (г. Токио, 14.09.1963);

Международная конвенция о борьбе с захватом заложников (г. Нью-Йорк, 17.12.1979);

Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (г. Нью-Йорк, 14.12.1973);

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (г. Монреаль, 23.09.1971);

Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (г. Гаага, 16.12.1970).

Большое значение для правильной организации и осуществления координационной деятельности, как уже подчеркивалось, имеют *документы стратегического планирования* в рассматриваемой сфере:

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400).

Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 14.11.2013 № Пр-2685);

Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 29.05.2020 № 344);

Стратегический курс России с государствами — участниками Содружества Независимых Государств (утвержден Указом Президента Российской Федерации от 14.09.1995 № 940);

Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 05.10.2009);

Военная доктрина Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 29.12.2014 № Пр-2976).

К числу *федеральных актов*, регламентирующих деятельность по противодействию терроризму, следует отнести:

часть 1 статьи 17 Конституции Российской Федерации, в которой закреплено, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы любого человека и гражданина в соот-

ветствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также в соответствии с Конституцией Российской Федерации;

Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»;

Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»;

Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»;

Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»;

Федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса».

Весьма внушительным является перечень *подзаконных правовых актов федерального уровня*, регламентирующих отдельные вопросы противодействия террористической деятельности и террористическим актам. К ним следует отнести:

1) Указы Президента Российской Федерации:

от 26.12.2015 № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму»,

от 15.02.2006 № 116 «О мерах по противодействию терроризму»,

от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации»;

2) постановления Правительства Российской Федерации:

от 07.11.2019 № 1421 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, его территориальных органов и подведомственных ему организаций, объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, формы паспорта безопасности этих объектов (территорий) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»,

от 19.07.2007 № 456 «Об утверждении правил физической охраны ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов»,

от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требования к их содержанию»,

от 05.09.2019 № 1165 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) религиозных организаций и формы паспорта безопасности объектов (территорий) религиозных организаций»,

от 24.09.2019 № 1243 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и подведомственных ей организаций, а также формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)»,

от 31.09.2019 № 1133 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, его территориальных органов и подведомственных ему организаций, а также формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)»,

от 02.08.2019 № 1006 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства просвещения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства просвещения Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)»,

от 19.04.2019 № 471 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства транспорта Российской Федерации, Федерального агентства воздушного транспорта, Федерального агентства железнодорожного транспорта, Федерального агентства морского и речного транспорта, Федерального дорожного агентства, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, их территориальных органов, а также подведомственных им организаций и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)»,

от 28.01.2019 № 52 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства спорта Российской Федерации и подведомственных ему организаций, а также формы паспорта безопасности объектов (территорий) Министерства спорта Российской Федерации и подведомственных ему организаций»,

от 19.10.2017 № 1273 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности торговых объектов (территорий) и формы паспорта безопасности торгового объекта (территории)»,

от 07.10.2017 № 1235 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства образования и науки Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)»,

от 14.04.2017 № 447 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности гостиниц и иных средств размещения и формы паспорта безопасности этих объектов»,

от 28.02.2017 № 239 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Федерального агентства научных организаций, его территориальных органов и подведомственных ему организаций и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)»,

от 11.02.2017 № 176 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) в сфере культуры и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)»,

от 13.01.2017 № 8 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства здравоохранения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства здравоохранения Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)»,

от 17.10.2016 № 1055 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и организаций, находящихся в его ведении, а также формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)»,

от 13.05.2016 № 410 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)»,

от 25.03.2015 № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)»,

от 06.03.2015 № 202 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов спорта и формы паспорта безопасности объекта спорта»,

от 18.04.2014 № 353 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований»,

от 25.12.2013 № 1244 «Об антитеррористической защищенности объектов (территорий)».

Как отмечено выше, органы прокуратуры на этом участке работы осуществляют надзорные и ненадзорные полномочия, направленные на противодействие террористической деятельности. Кроме указанных выше международных и федеральных норм права, работа прокуроров организована в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму».

Предметом прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму является соблюдение Конституции Российской Федерации, а также федерального законодательства о противодействии терроризму.

Целями прокурорского надзора в сфере противодействия терроризму, как и всей деятельности прокуратуры Российской Федерации, являются:

- обеспечение верховенства закона;
- обеспечение единства и укрепления законности — утверждение единого правового пространства;
- обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина;
- обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства — цель, которая обеспечивается специфическими полномочиями органов прокуратуры Российской Федерации.

Общими задачам прокурорского надзора **в сфере противодействия финансированию экстремизма и терроризма** относятся:

- выявление нарушений закона, связанных с совершением или облегчением совершения террористических актов, осуществления террористической деятельности в других формах;
- своевременное предупреждение преступлений и правонарушений террористической направленности, выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности;

обеспечение привлечения лиц, виновных в совершении указанных нарушений к юридической ответственности;

принятие мер к недопущению нарушений федерального законодательства о противодействии финансированию экстремистской и террористической деятельности.

Общим объектом прокурорского надзора на данном участке деятельности является деятельность (действия и (или) бездействия либо решения) органов и должностных лица, перечисленных в пункте 1 части 2 статьи 1 Закона о прокуратуре: органов исполнительной власти, Следственного комитета Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, их должностных лиц, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

На данном направлении прокурорского надзора выделяется два поднаправления (участка):

1. Надзор за следствием, дознанием, оперативно-разыскной деятельностью. Полномочия прокурора реализуются в соответствие с нормами уголовно-процессуального законодательства (статья 37 УПК РФ) и законодательства об оперативно-разыскной деятельности (статья 21 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности»).

В целях реализации этих полномочий прокурорам надлежит:

не реже одного раза в полугодие проводить в уполномоченных органах (МВД России, ФСБ России, ФСИН России, ФТС России) проверки исполнения законов об оперативно-разыскной деятельности, направленной:

на предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений террористической направленности;

выявление и установление лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших преступления террористической направленности;

осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания;

предупреждение и пресечение готовящихся и совершаемых террористических актов;

выявление участников незаконных вооруженных формирований, террористических организаций и сообществ, своевременное

пресечение их преступной деятельности, в том числе на этапе приготовления;

установление и ликвидацию источников и каналов финансирования терроризма;

противодействие использованию средств массовой информации и сети «Интернет» в террористических целях.

При этом необходимо особое внимание уделять:

законности и обоснованности проведения оперативно-разыскных мероприятий;

принятию исчерпывающих мер, направленных на решение задач оперативно-разыскной деятельности, соблюдению прав и свобод человека и гражданина;

устранению ранее выявленных нарушений и качеству ведомственного контроля;

эффективности межведомственного и внутриведомственного взаимодействия, обеспечив проверку соблюдения установленного порядка заведения и прекращения всех дел оперативного учета названной категории, сроков и порядка их ведения;

своевременному предупреждению, выявлению и устранению нарушений законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях террористической направленности;

законности и обоснованности всех процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела о преступлениях террористической направленности, приостановлении расследования и прекращении уголовного дела;

законности процессуальных решений, соблюдению разумных сроков уголовного судопроизводства, эффективности взаимодействия следственных и оперативных подразделений и полноте принимаемых мер для установления и своевременного задержания лиц, причастных к организации и совершению преступления, выявлению и пресечению источников и каналов финансирования терроризма, устранению причин и условий, способствовавших террористической деятельности;

своевременной проверке законности и обоснованности всех процессуальных решений о приостановлении предварительного следствия либо прекращении уголовного дела (уголовного преследования). Оценку принятому процессуальному решению необходимо давать по результатам изучения материалов уголовного дела, а в случае приостановления предварительного следствия —

по основаниям, предусмотренным пунктами 1, 2 части 1 статьи 208 УПК РФ, с одновременным изучением материалов соответствующего дела оперативного учета.

Следует отметить, что прокуроры обязаны информировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации о каждом возбужденном уголовном деле по факту совершения преступления террористической направленности, а также о результатах расследования такого преступления и судебного разбирательства.

2. Надзор за исполнением законов о противодействии терроризму. Эта деятельность включает в себя ряд направлений:

проведение по результатам анализа состояния законности и при наличии оснований проверки исполнения федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля требований законов о противодействии терроризму, а также соответствия закону издаваемых указанными органами правовых актов в сфере противодействия терроризму. При этом надлежит акцентировать внимание на обеспечении соблюдения законности при разработке, принятии, исполнении и финансировании государственных и муниципальных программ в области профилактики терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений;

обеспечение постоянного надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов образования, здравоохранения, культуры, спорта, мест массового пребывания людей, транспортной инфраструктуры, объектов атомного комплекса и энергетики, предприятий, использующих радиационные, взрыво- и пожароопасные материалы, иных объектов;

внесение предложений о рассмотрении на заседаниях Национального антитеррористического комитета и антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации вопросов, связанных с повышением эффективности противодействия терроризму, устранением способствующих ему причин и условий, обеспечением защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;

организация в целях недопущения использования в террористических целях средств массовой информации, информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», их

мониторинга, а также установление постоянного взаимодействия с Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальными подразделениями;

осуществление систематического надзора за исполнением законов о противодействии терроризму в деятельности ФСИН России, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, в ходе которого акцентировать внимание:

на выявлении и пресечении фактов нахождения у осужденных и лиц, содержащихся под стражей, а также в библиотеках, молельных комнатах и иных помещениях исправительных учреждений литературы, документов либо информации на любых носителях, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих ее необходимость, а также содержащих пропаганду идей терроризма;

выявлении и пресечении фактов нахождения у осужденных и лиц, содержащихся под стражей, средств мобильной связи и иных вещей и предметов, позволяющих бесконтрольно использовать возможности средств связи, в том числе сети «Интернет», в целях осуществления террористической деятельности;

проведении надлежащей воспитательной, профилактической и иной работы с лицами, придерживающимися радикальных взглядов, изучающими, пропагандирующими и распространяющими идеологию терроризма;

своевременном информировании уполномоченных органов о фактах террористических проявлений в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы;

исполнении возложенных законом обязанностей по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию готовящихся, совершаемых и совершенных в исправительных учреждениях правонарушений и преступлений террористической направленности.

Следует отметить, что законодательством об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за нарушение требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) и объектов (территорий) религиозных организаций (статья 20.35 КоАП РФ). По результатам надзорной деятельности прокуроров на данном участке работы могут быть приняты следующие **меры прокурорского реагирования**:

внесение представления об устранении нарушений федерального законодательства о противодействии терроризму;

принесение протеста на противоречащий федеральному законодательству правовой акт;

возбуждение дела об административном правонарушении;

направление материалов в следственные органы для принятия решения в порядке статей 144 и 145 УПК РФ;

подготовка и направление в суд искового, административного искового заявления.

Следует отметить, что Генеральный прокурор Российской Федерации ориентирует:

управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму осуществлять подготовку и направление административных исковых заявлений:

о ликвидации организаций в связи с осуществлением террористической деятельности — в Верховный Суд Российской Федерации,

о запрете деятельности на территории Российской Федерации в связи с их причастностью к терроризму созданных за рубежом организаций (объединений) — исходя из установленной законом подсудности;

прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуроров обеспечить подготовку и направление в суд административных исковых заявлений:

о ликвидации организаций в связи с осуществлением террористической деятельности,

о запрете деятельности на территории Российской Федерации действующих без государственной регистрации общественных и религиозных объединений, созданных на территории Российской Федерации, в связи с их причастностью к терроризму — исходя из установленной законом подсудности.

При обнаружении в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информации, содержащей призывы к осуществлению экстремистской деятельности, в том числе терроризму, следует готовить заключения и принимать меры к ограничению доступа к информационным ресурсам в порядке, установленном организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации.

Типичные нарушения, выявляемые прокурорами в сфере противодействия терроризму:

непринятие или недостаточное финансирование региональных и (или) муниципальных программ в области профилактики

терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений;

непринятие или несвоевременное принятие мер должностными лицами органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций по ограничению доступа на объекты образования, образования, здравоохранения, культуры, спорта, мест массового пребывания людей, транспортной инфраструктуры, жизнеобеспечения и др.;

нарушение требований законодательства о противопожарной безопасности²¹;

распространение в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» материалов, содержащих призыв к осуществлению террористической деятельности, касающихся вербовки граждан для участия в незаконных вооруженных формированиях и совершения террористических актов, распространение сведений о способах изготовления и использования огнестрельного оружия и самодельных взрывных устройств.

Деятельность органов прокуратуры в сфере надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму должна осуществляться систематически, что позволит создать условия защищенности граждан от совершения террористических актов и минимизировать террористическую активность на поднадзорной территории.

§ 3.3. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии финансированию экстремизма и терроризма

Практика работы правоохранительных органов показывает, что целью деятельности экстремистских организаций, особенно использующих террористские методы, является не только насаждение идеологии превосходства по признакам отношения к расе, национальности, религии, социальной группе, но и извлечение материальных благ для удовлетворения собственных потребностей, а также использования финансовых инструментов для продвижения такой идеологии, совершения противоправной деятельности, включающей акции устрашения. В целях получения таких

²¹ Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2020 г. № 1479 : текст с изм. и доп. на 24 окт. 2022 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 39. Ст. 6056.

средств используются как нелегальные способы, связанные с совершением других преступлений (например, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, оружия, взрывчатых веществ, совершение убийств по найму и т.д.), так и легальные (например, финансирование с целью последующего извлечения прибыли, придание получению преступных доходов законного вида посредством официально действующих предприятий, индивидуальных предпринимателей, благотворительных и иных фондов и др.). В связи с этим одной из составляющих деятельности лиц, вовлеченных в финансирование террористической и экстремистской деятельности, является легализация доходов, полученных преступным путем, в целях их дальнейшего оборота под видом финансовых инструментов, приобретенных законно (например, для финансирования преступной деятельности, в том числе совершения терактов, расчетов с участниками бандформирований, подкупа должностных лиц, удовлетворения собственных потребностей в жилье, пище, транспорте и т. д., а также для вложения в бизнес).

Под доходами, полученными преступным путем, понимаются денежные средства или иное имущество, полученные в результате совершения преступления. Их легализацией принято считать придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения преступления (пункты 1 и 2 части 1 статьи 3 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»). В научной литературе часто используется термин «отмывание доходов, полученных преступным путем», который нашел отражение и в ряде международных документов. При этом, как отмечал Б. В. Волженкин, способы подобного «отмывания» различны: например, полученные незаконным способом наличные деньги переводятся в другие ценности, во вклады в банки или недвижимое имущество²².

Под финансирование терроризма законодатель понимает предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки и совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2,

²² Волженкин Б. В. Преступления в сфере экономической деятельности по уголовному праву России. СПб., 2007. С. 346.

205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ, либо для финансирования или иного материального обеспечения лица в целях совершения им хотя бы одного из указанных преступлений, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования или преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений (пункт 3 части 1 статьи 3 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»).

Важность противодействия финансированию экстремизма и терроризма отмечалась в Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма (1999)²³, Резолюции Совета безопасности ООН от 28.09.2001 № 1373²⁴ и Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (CETS № 198) (г. Варшава, 16.05.2005). Эти документы следует отнести к *основным международным актам*, принятым по рассматриваемому вопросу.

Правовыми основами противодействия финансированию экстремистской и террористической деятельности *на федеральном уровне* являются Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», который к таковой относит финансирование либо иное содействие в организации, подготовке и осуществлении экстремизма (подпункт 13 пункта 1 части 1 статьи 1), Федеральный закон «О противодействии терроризму», относящий к террористической деятельности финансирование террористического акта (подпункт «а» пункта 2 части 1 статьи 3), Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». По сути, все нормативные правовые акты, касающиеся вопросов противодействия экстремизму и терроризму, так или иначе содержат положения, направленные на создание препятствий их финансированию. Вместе с тем следует отдельно выделить следующие документы:

²³ Доступ через информ.-правовой портал «Гарант».

²⁴ Доступ через информ.-правовой портал «Гарант».

Указ Президента Российской Федерации от 10.01.2002 № 6 «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001 г.»²⁵;

Указ Президента Российской Федерации от 18.11.2015 № 562 «О Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма»²⁶;

Указ Президента Российской Федерации от 29.05.2020 № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года»²⁷;

Концепция развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (утверждена Президентом Российской Федерации 30.05.2018).

Очевидно, что одну из ведущих ролей в сфере противодействия вливанию денежных потоков на экстремистскую и террористическую деятельность играют органы прокуратуры Российской Федерации. В своей работе они руководствуются как указанными выше федеральными законами и актами Президента Российской Федерации, так и *организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации*, к которым следует отнести:

приказ Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма»;

приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 511, Росфинмониторинга № 244, МВД России № 541, ФСБ России № 433, ФТС России № 1313, СК России № 80 от 21.08.2018 «Об утверждении Инструкции по организации информационного взаимодействия в сфере противодействия легализации (отмыванию) денежных средств или иного имущества, полученных преступным путем»;

²⁵ Президент России : офиц. сайт. URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 10.08.2023).

²⁶ Там же.

²⁷ Там же.

указание Генерального прокурора Российской Федерации от 31.08.2020 № 442/35 «О мерах по организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по возвращению активов из-за рубежа»²⁸.

Предметом прокурорского надзора в данной сфере является соблюдение Конституции Российской Федерации, а также федерального законодательства о противодействии финансированию экстремизма и терроризма. Также он включает в себя такие подотрасли, как надзор за оперативно-разыскной деятельностью, следствием и дознанием, прежде всего в части предупреждения и профилактики преступлений экстремистского и террористического характера.

Прокурорский надзор в данной сфере сохраняет свою многофункциональность, а также же связь с другими направлениями прокурорской деятельности, такими как координация деятельности правоохранительных органов, поддержание государственного обвинения по уголовным делам, участия прокурора в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел, возбуждение дел об административных правонарушениях.

При реализации полномочий на этом участке прокурорской деятельности следует учитывать необходимость обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина, поскольку «необходимость активизации противодействия финансированию экстремизму и терроризму не означает возможности бесконтрольного ограничения таких конституционных прав и свобод, как право на свободу и личную неприкосновенность...»²⁹.

Целями прокурорского надзора в сфере противодействия финансированию экстремизма и терроризма, как и целями всей деятельности прокуратуры Российской Федерации, являются:

обеспечение верховенства закона, которое выражается в поддержании политико-правового режима законности;

обеспечение единства и укрепления законности — утверждение единого правового пространства;

обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина;

²⁸ Законодательство о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризму // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru> (дата обращения: 14.07.2023).

²⁹ Коршунова О. Н. Противодействие экстремизму, терроризму и их финансированию как комплексное направление ...

обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства — цель, которая обеспечивается специфическими полномочиями органов прокуратуры Российской Федерации.

Задачи прокурорского надзора в сфере противодействия финансированию экстремизма и терроризма:

выявление нарушений закона, связанных с созданием материально-технической базы осуществления экстремистской или террористической деятельности, а также лиц, совершивших эти нарушения;

обнаружение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, создающих условия для финансового обеспечения экстремистской и террористической деятельности;

устранение выявленных нарушений, причин и условий им способствующих;

обеспечение привлечения лиц, виновных в совершении указанных нарушений, к юридической ответственности;

принятие мер к недопущению нарушений федерального законодательства о противодействии финансированию экстремистской и террористической деятельности.

Общим объектом прокурорского надзора на данном участке деятельности является деятельность (действия и (или) бездействие) либо решения органов и должностных лиц, перечисленных в пункте 1 части 2 статьи 1 Закона о прокуратуре: органов исполнительной власти, Следственного комитета Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, их должностных лиц, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

При организации прокурорского надзора на этом участке деятельности следует иметь в виду, что указанные выше органы и должностные лица могут выступать не только объектами прокурорского надзора, но активными помощниками в достижении целей прокурорского надзора в данной сфере. Особое внимание следует обратить на обеспечение взаимодействия с подразделениями Росфинмониторинга, одним из направлений деятельности которого является осуществление функций по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и

финансированию терроризма, по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в этой сфере, координации соответствующей деятельности других федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов и организаций, а также функций национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом, и по выработке мер противодействия этим угрозам. Указанная служба осуществляет свою деятельность, направленную на выявление связей операций (сделок) и преступлений, в двух основных формах:

организация и проведение проверочных мероприятий на основании письменных запросов правоохранительных органов;

инициативный поиск и анализ информации, указывающей на возможную связь с преступлением, посредством использования закрытых информационных баз данных, получения информации от кредитных организаций, государственных органов, иностранных подразделений финансовой разведки, других источников³⁰.

Следует иметь в виду, что структура этого органа состоит из центрального аппарата, а также его территориальных органов, представленных десятью межрегиональными управлениями, дислоцированными в девяти федеральных округах, а также по Донецкой Народной Республике (ДНР), Луганской Народной Республике (ЛНР), Запорожской и Херсонской областям. В связи с этим информационное взаимодействие осуществляется Генеральной прокуратурой Российской Федерации, прокурорами субъектов Российской Федерации и приравненными к ним военными и специализированными прокурорами (пункт 5 Инструкции по организации информационного взаимодействия в сфере противодействия легализации (отмыванию) денежных средств или иного имущества, полученных преступным путем). На практике на региональном уровне такое взаимодействие регламентировано организационно-распорядительными документами уполномоченных прокуроров, которым предписано активно взаимодействовать с Федеральной службой по финансовому мониторингу (пункт 2.4

³⁰ Тисен О. Н., Гриненко А. В. Использование результатов деятельности Росфинмониторинга в уголовном судопроизводстве // Всероссийский криминологический журнал. 2022. Т. 16, № 4. С. 495.

приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»).

Учитывая, что «содержание объекта как элемента правоотношений с участием прокурора определяется надзорными и ненадзорными функциями органов прокуратуры и, соответственно, полномочиями прокуроров»³¹, то следует выделить следующие направления деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия финансированию экстремизма и терроризма.

1. Надзор за следствием, дознанием и оперативно-разыскной деятельностью. На данном направлении прокурор в рамках полномочий, представленных статьей 37 УПК РФ, статьей 21 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», обеспечивает законность предварительного расследования и оперативного сопровождения расследования, а также выявление и раскрытие преступлений экстремистской и террористической направленности, в том числе предусмотренных статьей 282.3 УК РФ, либо преступлений о финансировании терроризма, под которым понимается предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки или совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279 и 360 УК РФ, либо для финансирования или иного материального обеспечения лица в целях совершения им хотя бы одного из этих преступлений, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из этих преступлений.

При осуществлении надзорных полномочий в данной сфере прокурорам следует уделять внимание не только работе следственных органов, направленной на выполнение традиционных процессуальных действий, но и установлению взаимодействия с территориальными органами Росфинмониторинга, обеспечению своевременного наложения ареста на денежные средства и имущество, которые были или могут быть использованы для совершения преступлений указанной категории, пресечению фактов

³¹ Коршунова О. В., Головки И. И. Категория объекта в теории прокурорской деятельности: теоретический и прикладной аспекты // Журнал Высшей школы экономики. Право. 2021. № 1. С. 66.

вывода активов за границу, использованию возможностей по возвращению их в Российскую Федерацию.

Согласно пункту 2.8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму» прокурорам надлежит не реже одного раза в полугодие проводить в уполномоченных органах (МВД России, ФСБ России, ФСИН России, ФТС России) проверки исполнения законов об оперативно-разыскной деятельности, направленной на установление и ликвидацию источников и каналов финансирования терроризма;

2. Надзор за исполнением законов и соответствием законам правовых актов. Организуя работу на этом участке надзорной деятельности, прокурорам следует учитывать, что, как обоснованно указывает С. Ю. Богомолов, одной из основных идей должна стать деятельность по подрыву экономических основ террористических организаций³², а одним из приоритетных направлений борьбы с терроризмом, как отмечает С. А. Буткевич, является дезорганизация процессов финансирования терроризма, включающая ликвидацию внешних и внутренних каналов его финансового и материального обеспечения, а также перекрытие нелегальных и законных источников финансирования террористической деятельности³³.

Целесообразно учитывать результаты проведенной Министерством финансов Российской Федерации национальной оценки рисков финансирования терроризма за 2022 год³⁴, которая классифицировала их по следующим критериям:

высокий: привлечение средств, предназначенных для финансирования терроризма, в сети «Интернет», через социальные сети, мессенджеры, в также посредством краудфандинга; перемещение средств, предназначенных для финансирования терроризма, в форме наличных денежных средств или иного имущества; пере-

³² Богомолов С. Ю. Ответственность за финансирование терроризма: уголовно-правовое и криминологическое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород. 2016. С. 196.

³³ Буткевич С. А. Финансирование терроризма: понятийный аппарат и направления противодействия // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2016. № 3 (33). С. 34.

³⁴ Национальная оценка рисков финансирования терроризма : публичный отчет. М., 2022. С. 31—32. URL: http://natsionalnaya_otsenka_riskov-ft.pdf (дата обращения: 08.07.2023).

мещение средств, предназначенных для финансирования терроризма, с использованием банковских счетов и банковских карт; перемещение средств, предназначенных для финансирования терроризма, с использованием электронных кошельков; перемещение средств, предназначенных для финансирования терроризма, с использованием систем денежных переводов без открытия счета;

повышенный: привлечение средств, предназначенных для финансирования терроризма, за счет материальной помощи от родственников и иных лиц; перемещение средств, предназначенных для финансирования терроризма, с использованием нерегулируемых провайдеров продуктов и услуг; использование средств, предназначенных для финансирования терроризма, в оперативных целях; использование средств, предназначенных для финансирования терроризма, в организационных целях;

умеренный: самофинансирование за счет легальных доходов; привлечение средств, предназначенных для финансирования терроризма, с использованием незаконных способов получения средств; перемещение средств на финансирование террористической деятельности с использованием виртуальных активов или провайдеров услуг виртуальных активов;

низкий: привлечение средств на финансирование террористической деятельности с использованием некоммерческих организаций; перемещение средств, предназначенных для финансирования терроризма, с использованием услуг некредитных финансовых организаций и установленных нефинансовых предприятий, лиц определенных профессий (УНФПП), а также на финансирование террористической деятельности с использованием юридических лиц).

Ряд исследователей отмечают как новый, но один из наиболее востребованных, способ финансирования противоправной деятельности — использование криптовалют³⁵.

Наибольший интерес для органов прокуратуры представляет деятельность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом организаций, таких как: кредитные организации;

³⁵ См., напр.: Андропова И. В., Гусаков Н. П., Завьялова Е. Б. Финансирование терроризма: новые вызовы для международной безопасности // Вестник международных организаций. Т. 15, № 1. С. 120—134. (На русском и английском языках).

профессиональные участники рынка ценных бумаг (за исключением профессиональных участников рынка ценных бумаг, осуществляющих деятельность исключительно по инвестиционному консультированию);

операторы инвестиционных платформ;

страховые организации (за исключением страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность исключительно в сфере обязательного медицинского страхования), страховые брокеры и лизинговые компании, а также иностранные страховые организации, имеющие право в соответствии с Законом Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» осуществлять страховую деятельность на территории Российской Федерации (иностранные страховые организации);

организации федеральной почтовой связи;

ломбарды;

организации, осуществляющие скупку, куплю-продажу драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий (за исключением религиозных организаций, музеев и организаций, использующих драгоценные металлы, их химические соединения, драгоценные камни в медицинских, научно-исследовательских целях либо в составе инструментов, приборов, оборудования и изделий производственно-технического назначения);

организаторы азартных игр;

управляющие компании инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов;

организации, оказывающие посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества;

операторы по приему платежей;

коммерческие организации, заключающие договоры финансирования под уступку денежного требования в качестве финансовых агентов;

кредитные потребительские кооперативы, в том числе сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы;

микрофинансовые организации;

общества взаимного страхования;

негосударственные пенсионные фонды в части осуществления деятельности по негосударственному пенсионному обеспечению;

операторы связи, имеющие право самостоятельно оказывать услуги подвижной радиотелефонной связи, а также операторы

связи, занимающие существенное положение в сети связи общего пользования, которые имеют право самостоятельно оказывать услуги связи по передаче данных;

операторы лотерей в части осуществления деятельности по выплата, передаче или предоставлению выигрыша по договору об участии в лотерее;

операторы финансовых платформ;

операторы информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, и операторы обмена цифровых финансовых активов.

К числу *типичных нарушений* законодательства следует отнести неисполнение указанными выше организациями следующих обязанностей:

идентифицировать клиента, представителя клиента и (или) выгодоприобретателя;

в установленных случаях получать информацию о целях установления и предполагаемом характере деловых отношений с организацией, осуществляющей операции с денежными средствами и иным имуществом;

в предусмотренных законом случаях принимать обоснованные и доступные меры по идентификации бенефициарных владельцев клиентов;

обновлять информацию о клиентах, которые отнесены к группе низкой степени (уровня) риска совершения подозрительных операций в соответствии с правилами внутреннего контроля организации;

оценивать степень (уровень) риска совершения клиентами подозрительных операций;

принимать в соответствии с правилами внутреннего контроля меры по снижению выявленных в соответствии с законом рисков совершения клиентами подозрительных операций;

документально фиксировать и представлять в уполномоченный орган не позднее трех рабочих дней, следующих за днем совершения операции, сведения по подлежащим обязательному контролю операциям с денежными средствами или иным имуществом, совершаемым их клиентами;

предоставлять в уполномоченный орган по его запросу имеющуюся у организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, информацию об операциях клиентов и о бенефициарных владельцах клиентов, сведения о выгодоприобретателях;

применять меры по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества;

отменять меры по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества незамедлительно, но не позднее одного рабочего дня со дня размещения в сети «Интернет» на официальном сайте уполномоченного органа информации об исключении организации или физического лица из перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму;

не реже одного раза в три месяца проверять наличие среди своих клиентов организаций и физических лиц, в отношении которых применены либо должны применяться меры по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества;

разрабатывать правила внутреннего контроля;

хранить документы, содержащие сведения, необходимые для идентификации личности, не менее пяти лет;

неисполнение запрета:

открывать и вести счета (вклады) на анонимных владельцев;

открывать счета (вклады) клиентам без личного присутствия физического лица, открывающего счет (вклад), либо представителя клиента;

устанавливать и поддерживать отношения с банками-нерезидентами, не имеющими на территориях государств, в которых они зарегистрированы, постоянно действующих органов управления;

заключать договоры банковского вклада (депозита) с оформлением документов, удостоверяющих вклад (депозит) на предъявителя;

открывать банковский счет (вклад) юридическому лицу без личного присутствия его представителя;

предпринимать меры, направленные на предотвращение установления отношений с банками-нерезидентами, в отношении которых имеется информация, что их счета используются банками, не имеющими на территориях государств, в которых они зарегистрированы, постоянно действующих органов управления;

оценивать до предоставления новых услуг и (или) программно-технических средств, обеспечивающих возможность совершения клиентами операций с денежными средствами или иным имуществом, возможность использования таких услуг и (или) программно-технических средств в целях легализации (отмывания) дохо-

дов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма и по результатам этой оценки принимать меры, направленные на снижение (минимизацию) данной возможности и др.

При организации прокурорской проверки в кредитных организациях надо учитывать ограничения, предусмотренные статьей 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» и положениями Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных». Между тем, следует учитывать, что организация деятельности организаций банковской и иной кредитной сферы под данные ограничения не подпадают, в связи с чем прокурорские проверки проводятся на этом участке надзора с учетом федерального законодательства о защите прав субъектов предпринимательской деятельности.

Также следует учитывать, что индивидуальные предприниматели, осуществляющие указанные виды деятельности, подпадают под категорию «граждане», в связи с чем осуществление в отношении их прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, а также соответствием законам правовых актов является незаконным. При получении информации о нарушении федерального законодательства о противодействии финансированию экстремизма и терроризма этой категории лиц материалы подлежат направлению в уполномоченный орган контроля.

Согласно пункту 2.7 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму» прокурорам следует особое внимание уделять обеспечению надлежащего надзора за исполнением законов при формировании Федеральной службой по финансовому мониторингу предусмотренного статьей 6 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к терроризму, и доведении перечня до организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей.

На этом участке работы необходимо не реже одного раза в полугодие проводить сверки информации и материалов, направленных Росфинмониторингом и ее межрегиональными управлениями в правоохранительные органы в порядке статьи 8 Федераль-

ного закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», проверять полноту и всесторонность ее использования в целях выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений террористической направленности. При выявлении признаков преступления такие информации и материалы подлежат проверке в порядке, установленном статьями 144 и 145 УПК РФ. В иных случаях прокурор обязан требовать проверки поступивших сведений оперативно-разыскным путем.

Также необходимо проверять полноту и своевременность направления ФСБ России, следственными органами СК России, МВД России, Минюстом России и иными органами в Росфинмониторинг (в части установленной компетенции) информации о наличии оснований для включения организаций и (или) физических лиц в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и исключения из него.

Законодательство предусматривает **административную ответственность** за совершение правонарушений в сфере противодействия финансированию терроризма и экстремизма:

статья 15.27 «Неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» КоАП РФ;

статья 15.27.1 «Оказание финансовой поддержки терроризму, распространению оружия массового уничтожения» КоАП РФ;

статья 15.27.3 «Совершение в интересах юридического лица сделок или финансовых операций с имуществом, полученным преступным путем» КоАП РФ.

Следует отметить, что согласно части 1 статьи 28.4 КоАП РФ часть 4 статьи 15.27 КоАП РФ отнесена к исключительной компетенции прокурора. Следовательно, по результатам осуществления прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в сфере противодействия финансированию экстремизма и терроризма могут быть применены **меры прокурорского реагирования**:

внесение представления об устранении нарушений федерального законодательства;

принесение протеста на незаконный правовой акт;

подготовка и направление в суд исковых и административных исковых заявлений;

направление материалов в следственный орган для принятия решения в порядке статей 144 и 145 УПК РФ;

возбуждение дела об административном правонарушении.

Следует отметить, что данное направление прокурорской деятельности является одним из наиболее сложных направлений с точки зрения уяснения норм федерального законодательства, организации и проведения проверочных мероприятий, что требует тщательной подготовки к их реализации. Между тем наступательность в работе прокурора на данном участке деятельности позволяет существенно снизить риски финансирования экстремистских, в том числе террористических, организаций и, соответственно, обеспечить безопасность граждан, общества и государства.

§ 3.4. Особенности прокурорского надзора за исполнением администрациями исправительных учреждений законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию

На современном этапе прокуратура Российской Федерации занимает важнейшее место в решении задач по обеспечению национальной безопасности, по противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию, реализуя при этом полномочия надзорного и ненадзорного характера. При рассмотрении особенностей прокурорского надзора за исполнением законов администрациями исправительных учреждений законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию исходим из позиции, согласно которой эта деятельность является составной частью противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию как комплексного и полифункционального направления деятельности органов прокуратуры³⁶.

Принимая тот факт, что специализированные прокуратуры входят в единую федеральную централизованную систему органов прокуратуры Российской Федерации, требования федерального законодательства, а также подзаконных нормативных правовых актов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию также распространяются на деятельность прокуратур, осуществляющих надзор за соблюдением законов в исправительных учреждениях. Трудно переоценить то значение, которое

³⁶ Коршунова О. Н. Противодействие экстремизму, терроризму и их финансированию как комплексное направление ...

имеет надзорная деятельность прокурора в данном направлении для обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, с одной стороны, и обеспечения безопасности функционирования учреждений уголовно-исполнительной системы, с другой стороны. Тем не менее прокурорский надзор за исполнением администрациями исправительных учреждений законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию имеет свои специфические особенности, обусловленные прежде всего закрытым характером деятельности пенитенциарных учреждений уголовно-исполнительной системы.

Согласно данным Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации, по состоянию на 01.01.2023 в уголовно-исполнительной системе (УИС) содержались 433 006 человек. При этом в ее составе функционирует: 35 исправительных колоний особого режима для осужденных при особо опасном рецидиве преступлений, 6 исправительных колоний особого режима для приговоренных к пожизненному лишению свободы, 251 исправительная колония строгого режима, 164 исправительные колонии общего режима для осужденных мужчин, исправительные колонии общего режима для осужденных женщин, 94 колонии-поселения, 51 лечебное исправительное учреждение, 23 лечебно-профилактических учреждения, 7 тюрем, 13 воспитательных колоний, 210 следственных изоляторов. Также в УИС действуют 71 помещение, функционирующее в режиме следственного изолятора, 25 транзитно-пересыльных пунктов, 321 участок исправительных центров, изолированных участков, функционирующих как исправительные центры, при исправительных учреждениях³⁷. Необходимо учитывать, что при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию, вышеуказанные учреждения уголовно-исполнительной системы выступают в качестве поднадзорных объектов.

С учетом большого количества исправительных учреждений, входящих в состав уголовно-исполнительной системы, определим специфику правового регулирования прокурорского надзора за

³⁷ Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы // Федеральная служба исполнения наказаний : офиц. сайт. URL: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 20.07.2023).

исполнением администрациями исправительных учреждений законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию.

Правовую основу деятельности прокурора на указанном направлении составляют:

Конституция Российской Федерации;
международные договоры Российской Федерации;
Уголовный кодекс Российской Федерации;
Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации;
Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»;

Федеральный закон «О противодействии терроризму» и т. д.

Важное место среди нормативных правовых актов, составляющих правовую основу противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию, занимают в деятельности администрации исправительных учреждений *подзаконные нормативные акты*, в частности:

Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019—2023 годы (утвержден Президентом Российской Федерации 28.12.2018 № Пр-2665), Указ Президента Российской Федерации от 29.05.2020 № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года», Указ Президента Российской Федерации от 26.07.2011 № 988 «О Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 06.08.2015 № 804 «Об утверждении Правил определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, других юридических лиц, а также физических лиц» и т. д.

Для правильной организации прокурорского надзора за исполнением администрациями исправительных учреждений законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию прокурору необходимо знать требования *ведомственных правовых актов Минюста России и ФСИН России*. Среди них первоочередное значение имеют Инструкция по профилактике право-

нарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, утвержденная приказом Минюста России от 20.05.2013 № 72, приказ Минюста России от 26.01.2018 № 17 «Об утверждении Порядка направления осужденных к лишению свободы для отбывания наказания в исправительные учреждения и их перевода из одного исправительного учреждения в другое», приказ Минюста России от 04.07.2022 № 110 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений и Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы» и др.

К организационно-распорядительным документам Генеральной прокуратуры Российской Федерации в исследуемой сфере необходимо отнести приказы Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму». Так, в соответствии с требованиями приказов Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» (пункты 2.8 и 2.14) и «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму» (пункты 2.8 и 2.13) прокурорам предписано осуществлять систематический надзор за исполнением законов о противодействии экстремизму и терроризму в деятельности ФСИН России, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, а также предписано в пределах установленной компетенции не реже одного раза в полугодие проводить в органах ФСИН России проверки исполнения законов при осуществлении оперативно-разыскной деятельности, направленной:

на предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений экстремистской направленности террористического характера;

выявление и установление лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших рассматриваемую категорию преступлений;

осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда и уклоняющихся от уголовного наказания;

установление и ликвидацию источников и каналов финансирования экстремизма и терроризма;

противодействие использованию сети «Интернет» в экстремистских и террористических целях.

Как отмечают В. В. Меркурьев и П. В. Агапов эффективность борьбы с экстремизмом и терроризмом в исправительных учреждениях напрямую зависят от уровня взаимодействия органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность. Указанное взаимодействие можно признать достаточным в том случае, если получены и используются фактические данные, достаточные для своевременного выявления, документирования и раскрытия пенитенциарных преступлений экстремистской направленности террористического характера, обеспечено доказывание виновности лиц, их совершивших, перекрыты каналы финансирования экстремистской и террористической деятельности, а также поступления в исправительные учреждения запрещенных экстремистских материалов³⁸.

Предмет исследуемого направления прокурорского надзора, согласно статье 32 Закона о прокуратуре, включает в себя законность нахождения подозреваемых, обвиняемых и осужденных в местах принудительного содержания, соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей осужденных, порядка и условий их содержания, предусматривающих, в том числе, законность мероприятий по обеспечению личной безопасности осужденных³⁹.

Кроме того, отдельного внимания заслуживают требования приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2014 № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», в соответствии с пунктом 1 которого прокурорам предписано рассматривать надзор за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, как одно из важных направлений деятельности органов прокуратуры

³⁸ Меркурьев В. В., Агапов П. В. Проблемы пресечения и предупреждения экстремистской деятельности в исправительных учреждениях ФСИН России // Право и безопасность. 2014. № 2 (47). С. 50—51.

³⁹ Карабанова Е. Н., Чобанаян А. Г. Прокурорская деятельность по профилактике правонарушений в учреждениях уголовно-исполнительной системы // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18, № 3 (148). С. 146—156.

по защите конституционных прав и законных интересов граждан, находящихся в исправительных и лечебно-профилактических учреждениях, следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы, помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов, транзитно-пересыльных пунктах при исправительных учреждениях и следственных изоляторах, содержащихся на гауптвахтах и в дисциплинарных воинских частях, а также отбывающих наказания, не связанные с изоляцией от общества.

В помощь прокурору, наряду с общими рекомендациями по проведению проверки по вопросам профилактики правонарушений, представляется необходимым рассмотреть вопросы противодействия в местах лишения свободы терроризму и экстремизму как преступлениям, представляющим собой в настоящее время наибольшую опасность для государства и общества. В настоящий момент в исправительных учреждениях ряд осужденных отбывают наказание за совершение преступлений экстремистской направленности террористического характера. Данные лица в условиях закрытого характера деятельности исправительных учреждений и отсутствия надлежащего надзора и контроля способны использовать и насаждать свою преступную идеологию среди других осужденных.

Порядок организации и проведения мероприятий по профилактике правонарушений среди осужденных, отбывающих наказание и содержащихся в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы, устанавливается Инструкцией по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы. В целях противодействия экстремизму и терроризму осужденные, склонные к совершению подобных преступлений, администрациями исправительных учреждений ставятся на профилактический учет. Постановка осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, на профилактический учет имеет большое значение для реализации основной цели уголовно-исполнительного законодательства — исправления указанных лиц, так как в систему мер профилактического характера включены мероприятия на привитие законопослушного поведения.

В Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, приведен исчерпывающий перечень категорий осужденных, которые берут на профилактический учет. К ним, наряду со

склонными к совершению преступлений экстремистской направленности террористического характера, относятся лица, склонные к совершению побега, суицида и членовредительству, к посягательствам на половую свободу и половую неприкосновенность, к употреблению и приобретению запрещенных веществ. С осужденными, поставленными администрацией исправительного учреждения на профилактический учет, соответствующими службами ведется работа по профилактике совершения нарушений и преступлений. О результатах профилактической работы закрепленный за лицом, поставленным на профилактический учет, сотрудник по истечении трех месяцев докладывает на заседании комиссии администрации учреждения уголовно-исполнительной системы. В случае принятия решения о продлении срока профилактической работы комиссия учреждения УИС дает конкретные рекомендации по существу возникших проблем, что фиксируется в протоколе заседания.

Лицо, поставленное на профилактический учет, снимается с профилактического учета в случае:

- освобождения из учреждения УИС;

- решения административной комиссии, вынесенного на основании положительного результата психологической диагностики и мотивированного рапорта сотрудника оперативного подразделения учреждения УИС;

- решения административной комиссии по представленным положительно характеризующим лица, поставленного на профилактический учет, материалам — в отношении подозреваемых, обвиняемых или осужденных, поступивших в учреждения УИС из воспитательных колоний либо из следственных изоляторов (тюрем), но не ранее чем по истечении трех месяцев пребывания в учреждении УИС;

- смерти лица, состоявшего на профилактическом учете.

В ходе прокурорской проверки прокурорам необходимо особое внимание уделять осужденным за совершение преступлений экстремистской направленности террористического характера и приговоренным к лишению свободы, в частности, необходимо установить:

- количество и тематику поступивших от данной категории осужденных обращений о нарушениях закона в исследуемой сфере деятельности, а также принятые со стороны администрации пенитенциарного учреждения меры, направленные на восстановление их прав и законных интересов;

соблюдение законности при проведении администрацией исправительного учреждения мероприятий по осуществлению надлежющего надзора за поведением осужденных, в том числе с использованием средств видеоконтроля и цензуры корреспонденции;

приняты ли исчерпывающие меры по привлечению к оплачиваемому труду осужденных;

исполнение требований закона при постановке и снятии с профилактического учета данной категории лиц, а также проведение воспитательной, профилактической и иной работы с ними;

эффективность ведомственного контроля со стороны территориального органа УИС.

Важнейшей задачей является максимальное исключение противоправной деятельности на территории исправительных учреждений носителей радикальных взглядов и убеждений. Добиться решения указанной задачи возможно посредством реализации предусмотренных законом мероприятий, а также взаимодействия и координации усилий заинтересованных субъектов профилактики.

Прокурорам на системной основе необходимо осуществлять систематический надзор за исполнением в деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы законов о противодействии экстремизму и терроризму. В ходе проверок следует акцентировать внимание:

на выявлении и пресечении фактов нахождения у осужденных и лиц, содержащихся под стражей, а также в библиотеках, молельных комнатах и иных помещениях исправительных учреждений литературы, документов либо информации на любых носителях, призывающих к осуществлению экстремистской и (или) террористической деятельности или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности;

выявлении и пресечении фактов нахождения у осужденных и лиц, содержащихся под стражей, средств мобильной связи, иных вещей и предметов, позволяющих бесконтрольно использовать возможности средств связи, в том числе сети «Интернет», в целях осуществления экстремистской и (или) террористической деятельности;

проведении надлежащей воспитательной, профилактической и иной работы с лицами, придерживающимися радикальных взглядов, изучающими, пропагандирующими и распространяющими экстремистскую и (или) террористическую идеологию;

своевременном информировании уполномоченных органов о фактах экстремистских и террористических проявлений в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы;

исполнении возложенных законом обязанностей по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию готовящихся, совершаемых и совершенных в исправительных учреждениях преступлений экстремистской направленности террористического характера.

По каждому факту выявленных нарушений законов надлежит незамедлительно принимать меры прокурорского реагирования, добиваться реального устранения причин и условий, им способствовавших, принципиально ставить вопрос об ответственности виновных должностных лиц.

Не редки случаи выявления прокурорами фактов нахождения у осужденных экстремистской литературы. Подобные нарушения выявляются посредством проведения соответствующих сверок изданий, находящихся в библиотеке, молельной комнате учреждения УИС, а также у осужденных, с федеральным списком экстремистских материалов⁴⁰, опубликованным на официальном сайте Минюста России. Информацией, зафиксированной на материальном носителе, могут быть книги, газеты и журналы, листовки, статьи, тексты песен, видеозаписи и видеоролики, аудиозаписи, графические изображения, литературно-художественные издания, интернет-ресурсы и др. В частности, Якутская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях совместно с сотрудниками полиции провела проверку соблюдения законодательства о противодействии экстремизму в исправительных учреждениях республики. Установлено, что в мечети исправительной колонии <номер1> выявлена религиозная литература, внесенная в федеральный список экстремистских материалов и запрещенная к распространению на территории Российской Федерации. Аналогичные нарушения выявлены в ФКУ <номер2> и <номер3>. В связи с выявленными нарушениями прокурором внесены представления начальникам исправительных учреждений⁴¹.

⁴⁰ О порядке ведения федерального списка экстремистских материалов : Приказ Минюста России от 11 декабря 2015 г. № 289 : текст с изм. и доп. на 9 авг. 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴¹ Прокуратура Республики Саха (Якутия) : офиц. сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_14/mass-media/news?item=39356082 (дата обращения: 20.07.2023).

Поскольку экстремистские материалы часто проникают в пенитенциарные учреждения уголовно-исполнительной системы под видом религиозной литературы, необходимо пристальное внимание уделять противодействию поступлению таких материалов. При этом, распространителями экстремистской идеологии часто являются осужденные, которые подвержены этим взглядам. Учитывая опасность распространения религиозного и других видов экстремизма, борьба с поступлением экстремистской литературы и других материалов в учреждения УИС становится особенно важной и актуальной на современном этапе.

Так, согласно информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в одной из колоний, расположенной на территории Республики Калмыкия, при явном попустительстве сотрудников уголовно-исполнительной системы осужденными в период 2013—2014 годов было создано террористическое сообщество, в состав которого вошли более 100 человек. Ими на протяжении ряда лет велась пропаганда идеологии запрещенной в Российской Федерации террористической организации, участия в незаконных вооруженных формированиях и оказания им помощи. По данному факту все виновные лица были установлены и привлечены к уголовной ответственности. В 2020 году также возбуждены уголовные дела по фактам совершения преступлений экстремистской направленности террористического характера в пенитенциарных учреждениях в Республике Хакасия, Красноярском крае, Архангельской, Мурманской, Омской и Псковской областях⁴².

В целях реализации требований, изложенных в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, при проведении проверки исполнения администрациями исправительных учреждений законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию выяснению подлежат следующие вопросы:

приняты ли должностными лицами исправительных учреждений меры по недопущению и пресечению формирования и распространения экстремистской и террористической идеологии среди осужденных;

⁴² Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=58084862> (дата обращения: 20.07.2023).

должном ли образом организовано взаимодействие пенитенциарных учреждений с органами местного самоуправления, религиозными объединениями и правоохранительными органами по вопросам противодействия экстремизму и терроризму;

наличие в учреждениях уголовно-исполнительной системы методической базы, учебных пособий, видеоматериалов по профилактике экстремизма и терроризма;

проводится ли индивидуальная профилактическая работы с лицами, допустившими правонарушения экстремистской направленности террористического характера.

Одним из способов предотвращения поступления экстремистской литературы и других материалов в учреждения УИС является принятие действенных мер по ограничению доступа осужденных к сети «Интернет», что может быть достигнуто посредством контроля над компьютерной техникой, находящейся в исправительных учреждениях, а также путем предотвращения незаконной передачи мобильных телефонов в пенитенциарные учреждения и последующего их использования осужденными. Такие меры помогут повысить эффективность деятельности по пресечению фактов поступления экстремистской литературы и других материалов в учреждения УИС. Кроме того, изучение личных дел лиц, поставленных на профилактический учет, позволит выявить бездействие администрации учреждения в проведении профилактических мероприятий и обеспечении соблюдения режима отбывания наказания. Прокурор имеет право:

требовать от администрации пенитенциарного учреждения создания условий, обеспечивающих соблюдение прав лиц, заключенных под стражу, и осужденных;

объявлять предостережение о недопустимости нарушения закона;

вносить представления и протесты;

возбуждать дела об административных правонарушениях;

направлять материалы в следственный орган или орган дознания для принятия процессуального решения;

заявлять иск;

отменять незаконные постановления о применении мер взыскания.

§ 3.5. Особенности прокурорской проверки исполнения законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию

3.5.1. Общие вопросы подготовки и проведения проверки

Будучи одним из основных средств прокурорской деятельности, прокурорская проверка исполнения законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию проводится в соответствии с общими положениями методики и тактики прокурорских проверок. Несмотря на определенные успехи в данном направлении деятельности, прокурорам следует планировать и проводить проверки исполнения законов, учитывая необходимость продолжать активную реализацию своих полномочий по обеспечению безопасности государства и граждан, по обеспечению антитеррористической защищенности критической и транспортной инфраструктуры, мест массового пребывания людей, информационно-безопасности⁴³.

Нарушения законодательства о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию носят сложный типологический характер, их выявление требует комплексного применения знаний в различных областях права. Прокурорские проверки могут планироваться и проводиться для выявления нарушений различных законодательных актов, регулирующих как весь комплекс правоотношений в данной сфере, так и отдельные его составляющие. При проведении проверок прокурорам приходится сталкиваться с нарушениями различного характера: незаконное нормотворчество; непринятие органами местного самоуправления нормативных правовых актов; неприведение в соответствие в изменившимся федеральным законодательством или законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации имеющихся актов, призванных обеспечивать реализацию полномочий указанных органов в противодействии экстремистской деятельности и терроризму; иными проявлениями в деятельности обще-

⁴³ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на расширенном заседании коллегии, посвященном итогам работы органов прокуратуры за 2022 год и задачам по укреплению законности и правопорядка на 2023 год // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=86293561> (дата обращения: 15.08.2023).

ственных и религиозных организаций, в частности, подконтрольных западным неправительственным организациям, которые способствуют распространению идей фашизма, вражды и ненависти, в том числе посредством СМИ и различных интернет-ресурсов. С сожалением приходится констатировать, что на современном этапе нарушения законодательства о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию представляют все более серьезную опасность не только для прав и свобод отдельных граждан, но и для интересов общества и государства в целом, поскольку «желающих нарушить спокойствие россиян, посеять страх и панику много. Используемые ими приемы с каждым разом все изощреннее. Кратно возросли антироссийская пропаганда, призывы к насилию и противоправным публичным акциям»⁴⁴.

При подготовке и проведении проверки исполнения законодательства в рассматриваемом направлении надзорной деятельности следует исходить из того, что осуществляющая надзор за исполнением законов всеми другими субъектами, а также реализующая иные, возложенные на нее полномочия прокуратура Российской Федерации является полноценным и универсальным субъектом обеспечения национальной безопасности. При этом обеспечение национальной безопасности понимается как реализация органами государственной власти (а теперь также и органами публичной власти федеральных территорий) и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности (подпункт 4 пункта 5 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации).

При определении приоритетности в планировании и проведении проверок исполнения законодательства о противодействии экстремистской деятельности, терроризму и их финансированию, выборе объектов проверок, определении предмета каждой из планируемых проверок следует принять во внимание, что «с учетом долгосрочных тенденций развития ситуации в Российской Федерации и в мире ее национальными интересами на современном этапе являются, в том числе:

1) сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан;

⁴⁴ Там же.

2) защита конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, укрепление обороны страны;

3) поддержание гражданского мира и согласия в стране, укрепление законности, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности от противоправных посягательств, развитие механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;

4) развитие безопасного информационного пространства, защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия;

<...>

7) укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия народа России ...» (пункт 25 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации).

Прокурорам следует учитывать, что к числу наиболее опасных видов экстремизма сегодня относятся «возбуждение ненависти либо вражды, унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а также принадлежности к какой-либо социальной группе, в том числе путем распространения призывов к насильственным действиям, прежде всего с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть „Интернет“; вовлечение отдельных лиц в деятельность экстремистских организаций; организация и проведение несогласованных публичных мероприятий (включая протестные акции), массовых беспорядков; подготовка и совершение террористических актов» (пункт 13 Стратегии противодействия экстремизму).

При проведении проверки исполнения законов в рассматриваемой сфере следует руководствоваться содержанием понятий «экстремистская деятельность (экстремизм)», «экстремистские материалы», «терроризм», «финансирование терроризма», которые, являясь правовыми категориями, закреплены в соответствующих нормах федеральных законов Российской Федерации⁴⁵.

⁴⁵ Понятия «экстремистская деятельность» и «экстремистские материалы» смотри соответственно в пунктах 1 и 3 части 1 статьи 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»; понятия «терроризм» и «террористическая деятельность» — соответственно в пунктах 1 и 2 части 1 ста-

При этом следует помнить, что в отличие от содержания понятий «экстремистская деятельность» и «экстремизм», которые определены как синонимы, термины «терроризм» и «террористическая деятельность» законодатель различает (подпункт 1 части 1 статьи 3 Федерального закона «О противодействии терроризму»).

Подготовка к проведению проверки

Подготовка к проведению проверки имеет существенное значение. От того, насколько правильно определены правовая основа противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию, предмет конкретной проверки и решены другие вопросы, зависит эффективность ее проведения. Очевидно, что круг вопросов будет во многом определяться тем, каков предмет проверки, а именно будет ли проводиться проверка законодательства о противодействии любым либо отдельным проявлениям рассматриваемой группы. Однако существуют вопросы более общего характера, которые подлежат решению при подготовке к проверке с любым предметом в рамках противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию.

Определение правовой базы (правовой основы), которая регулирует правоотношения в данной сфере и включает прежде всего:

Конституцию Российской Федерации;
общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;
документы стратегического планирования;
федеральные законы, регулирующие правоотношения в сфере противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию, либо правоотношения смежные и(или) взаимосвязанные с ними, в том числе, федеральные законы, определяющие систему органов власти, включая систему правоохранительных органов, являющихся субъектами противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию, а также полномочия их сотрудников (работников);

тьи 3 Федерального закона «О противодействии терроризму»; понятия «легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем» и «финансирование терроризма» — соответственно в абзацах 3 и 4 части 1 статьи 3 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

кодексы Российской Федерации, положения которых подлежат применению в тех или иных поднаправлениях противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию⁴⁶.

Также при проведении проверок следует учитывать содержание Указов Президента Российской Федерации, регулирующих отдельные положения в рассматриваемой сфере.

Изучение приказов Генерального прокурора Российской Федерации. Важной составной частью подготовки к проведению проверки должно быть изучение в дополнение к приказам Генерального прокурора Российской Федерации, имеющим более общий характер (например, приказы «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности», «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности», «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета “Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” по форме ОН и Инструкции по его формированию» и др.), приказов, регулирующих некоторые особенности организации деятельности органов прокуратуры в рассматриваемом направлении (приказы «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму», «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети “Интернет”» (с Инструкцией о порядке рассмотрения указанных уведомлений), «О порядке реализации полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими», «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма», «Об утверждении Инструкции о порядке подготовки и принятия решения о признании владельца информационного ресурса в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан

⁴⁶ Подробнее смотри главу 2 Пособия.

Российской Федерации, гарантирующих в том числе свободу массовой информации», «Об утверждении Инструкции о порядке подготовки требований о приостановлении деятельности средства массовой информации, о признании недействительной регистрации средства массовой информации и (или) прекращении действия лицензии на вещание, а также о порядке принятия решения о запрете (ограничении) деятельности иностранного средства массовой информации на территории Российской Федерации» (с Инструкцией о порядке подготовки требований))⁴⁷.

Определение предмета каждой проверки. Поскольку особенности изучения правовых основ противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию уже были рассмотрены выше⁴⁸, представляется необходимым более подробно остановиться на том, что в целом подход к определению предмета проверки исполнения законодательства в рассматриваемой сфере должен быть традиционным. Для любой проверки предмет должен составлять часть предмета надзора в соответствующем направлении деятельности. С учетом того, что предмет надзора в данном направлении, будучи частным случаем надзора за исполнением законов, носит комплексный характер, и предмет конкретной проверки также может носить комплексный характер. В любом случае прокурорам следует исходить из того, что предмет надзора в данном направлении включает соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации в сфере противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию, соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами публичной власти федеральных территорий, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

⁴⁷ Подробнее смотри § 3.1 и § 3.2 главы 3 Пособия.

⁴⁸ Смотри главу 2 Пособия.

а также соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами в рассматриваемой сфере. Следовательно, предмет отдельной проверки должен быть конкретизирован и может включать исполнение законов о противодействии: а) экстремизму, б) терроризму, в) их финансированию по отдельности либо в любых сочетаниях.

Определение объектов проверки. Чаще всего проверки исполнения законодательства о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию проводятся в образовательных учреждениях. Однако это не означает, что выбор указанных объектов для проведения проверок позволяет решить все существующие в данном направлении надзора вопросы. В любом случае выбор объектов проверок должен стать результатом обобщения информации о состоянии законности в рассматриваемой сфере на поднадзорных объектах или территории в целом.

Согласно приказам Генерального прокурора Российской Федерации прокуроры на основе результатов анализа состояния законности должны систематически проводить проверки соблюдения указанного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами (пункт 2.1 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», пункт 2.2 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»). Соответственно, на системной основе должны планироваться проверки исполнения законов указанными органами.

Особое внимание должно уделяться проверке исполнения требований закона в деятельности МВД России, Минюста России, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и их территориальных органов (пункт 2.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»), органов и учреждений ФСИН России (пункт 2.14 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»).

При определении объектов проверки также возможно принятие решений различного характера. Учитывая выбранный предмет, проверки могут планироваться во всех органах и организациях, расположенных на территории города, района, региона либо поднадзорных соответствующей специализированной прокуратуре, или носить более конкретизированный характер, охватывать, например, только органы власти и местного самоуправления, учреждения и организации, осуществляющие деятельность в конкретной сфере, и т. д.

Установление круга иных лиц, чья деятельность подлежит оценке. Исходя из специфики осуществления деятельности того органа (организации, органов или организаций), который определяется в качестве объекта проверки, распределения обязанностей внутри такого органа (организации, органов или организаций), еще на этапе подготовки к проведению проверки должен быть определен круг лиц, чья деятельность и решения будут проверяться с точки зрения исполнения требований закона. От этого во многом зависит круг документов, которые должны быть изучены, а следовательно, и способы их получения. Следует иметь в виду, что значительный объем информации может быть получен из документов, подлежащих размещению на соответствующих официальных сайтах.

Определение времени и места проведения проверки. Учитывая предмет и объекты проверки, прежде всего следует определить, возможно ли ее проведение без выезда на объект (объекты) проверки. Достаточно часто встречаются случаи, когда вся необходимая прокурору информация может быть получена без такого выезда (например, она размещена на официальных сайтах соответствующих органов и организаций, на различных интернет-ресурсах). В таком случае время начала и продолжительность проверки будут обусловлены объемом документов (иной информации), подлежащих изучению.

При необходимости проведения проверки с выездом на соответствующие объекты место и время проведения проверки определяются в зависимости от ряда обстоятельств: количества объектов проверки, места нахождения и режима работы каждого органа или организации, загруженности самого прокурорского работника и т. д.

В любом случае время начала проверки следует определять исходя из того, имеются ли обстоятельства, не терпящие отлагательства, а также с учетом требований закона (пункты 4, 5 Закона о прокуратуре).

Определение целей проверки.

Формулирование задач, которые необходимо решить для достижения поставленных целей.

Уточнение перечня документов и информации, подлежащих изучению. К источникам информации о состоянии законности в сфере противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию относятся следующие документы и материалы:

нормативные правовые акты органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регулирующие вопросы, отнесенные к их компетенции в рассматриваемой сфере;

материалы ранее проведенных проверок (как прокурорских, так и контролирующих органов);

информация, размещаемая на официальных сайтах органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, контролирующих органов, общественных организаций и объединений в сети «Интернет»;

информация ежедневных оперативных сводок органов внутренних дел;

результаты анализа жалоб, поступивших в прокуратуру, а также в органы публичной власти;

сообщения СМИ (периодическая печать, радио, телевидение, интернет-ресурсы);

материалы дел об административных правонарушениях, уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел;

информация Росфинмониторинга о наличии в отношении объектов проверки сведений об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму.

Решение вопроса о привлечении к проверке специалистов, постановка вопросов, которые им надлежит разрешить. Достаточно часто при проведении проверки выявляются материалы с признаками экстремистских, соответственно, возникает вопрос о необходимости привлечения специалистов для их изучения и оценки⁴⁹.

⁴⁹ Об особенностях проведения такой проверки смотри пункт 3.5.2 главы 3 Пособия.

Кроме того, следует помнить, достижению цели противодействия экстремистской деятельности и терроризму способствуют также проверки исполнения законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность и предварительное расследование преступлений экстремистской и террористической направленности⁵⁰. Такие проверки не являются общеназорными, однако следует помнить, что они должны проводиться не реже одного раза в полугодие в отношении:

органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, направленную на противодействие экстремистской деятельности, — в соответствии с пунктом 2.8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»;

уполномоченных органов (МВД России, ФСБ России, ФСИН России, ФТС России), осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, направленную на предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений террористической направленности, на предупреждение и пресечение готовящихся и совершаемых террористических актов, — в соответствии с пунктом 2.8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»;

органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, направленную на выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) преступных доходов, финансированием экстремистской деятельности и терроризма, — в соответствии с пунктом 1.10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма».

Вопросы, подлежащие выяснению при проведении проверки

Успешность и эффективность прокурорской проверки исполнения законов и соблюдения прав и свобод человека и гражданина

⁵⁰ Об особенностях участия прокурора в уголовном судопроизводстве смотри пункт 4.1.3 главы 4 Пособия.

в сфере противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию во многом обуславливаются тем, насколько правильно и полно определен перечень вопросов, подлежащих выяснению. С учетом особенностей предметов и объектов проверок, а также типичных нарушений законодательства в рассматриваемой сфере в число вопросов, подлежащих изучению, следует включать прежде всего вопросы, связанные:

с оценкой полноты и правильности осуществления деятельности соответствующим органом, организацией, в пределах предоставленных законом полномочий и с учетом целей и задач (уставных, в том числе);

определением круга лиц, правам и законным интересам которых уже причинен или может быть причинен вред;

определением круга органов, организаций и должностных лиц, допустивших нарушения либо причастных к таким нарушениям, и т. д.

Поскольку часто нарушения законодательства о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию связаны с обнаружением материалов с признаками экстремистских (в том числе и на различных интернет-ресурсах), то самостоятельный блок вопросов может быть связан с изучением и оценкой указанных материалов. Так, следует проверить, включены ли они уже в федеральный список экстремистских материалов, который размещен на официальном сайте Минюста России. Если нет, то имеются ли основания для обращения в суд для решения вопроса о признании их экстремистскими, и какие мероприятия необходимо провести для обоснования того или иного решения.

Типичные нарушения законодательства о противодействии экстремистской деятельности и терроризму

Результаты обобщения материалов прокурорской практики свидетельствуют о том, что к числу наиболее типичных нарушений, выявляемых в ходе проверок исполнения законодательства о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию, на современном этапе могут быть отнесены следующие:

в работе органов местного самоуправления:

нарушения, связанные с принятием необходимых нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере в пределах полномочий, предоставленных законом;

нарушения, связанные с несвоевременным приведением в соответствие с изменившимся федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации (органов публичной власти федеральных территорий) в рассматриваемой сфере своих уставов, что негативно отражается на профилактической работе, препятствует формированию местных бюджетов и прогнозированию объемов необходимого финансирования;

факты бездействия при реализации полномочий по противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию.

Если нарушения первых двух групп могут быть отнесены к категории типичных и для исполнения законов в иных сферах правоотношений, то применительно к третьей группе необходимо отметить, что чаще всего такие факты проявляются:

в отсутствии паспортов антитеррористической защищенности объектов;

неисполнении требований закона об антитеррористической защищенности образования, здравоохранения, культуры, спорта, мест массового пребывания людей, транспортной инфраструктуры, объектов атомного комплекса и энергетики, предприятий, использующих радиационные, взрыво- и пожароопасные материалы, иных объектов;

отсутствии должного взаимодействия субъектов противодействия терроризму;

непринятию мер по минимизации и (или) ликвидации последствий террористических актов.

К сожалению, к числу типичных в деятельности органов местного самоуправления относятся нарушения, связанные с принятием, неисполнением либо формальным исполнением муниципальных целевых программ по профилактике и противодействию проявлениям экстремизма и выражающиеся, например:

в отсутствии программ (подпрограмм) противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию (т. е. экстремизму в широком смысле слова);

принятию вместо программ планов противодействия экстремизму, не предполагающих финансирования включенных в них мероприятий;

разработке, принятию (утверждению) и исполнении программ (подпрограмм) противодействия экстремизму и терроризму, которые не учитывают положения Стратегии национальной безопас-

ности Российской Федерации, Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации, Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации;

проведении мероприятий по противодействию экстремизму, включенных в региональные программы (подпрограммы), связанных с профилактикой терроризма и экстремизма, но имеющих размытый и неконкретный характер;

отсутствии конкретных сроков либо нарушении сроков исполнения таких мероприятий;

определении объема финансирования программы (подпрограммы) обеспечения безопасности граждан и антитеррористической защищенности потенциальных объектов от террористических посягательств, который не соответствует содержанию программы (подпрограммы) и существующим в данной сфере потребностям;

неисполнении действий, призванных обеспечить необходимое дополнительное финансирование программ (подпрограмм) из федерального или регионального бюджетов;

непроведении надлежащего анализа эффективности проводимых мероприятий и их влияния на изменение оперативной обстановки.

В нормативных правовых актах регионального и муниципального уровней выявляются положения, создающие угрозу возникновения очагов межнациональной напряженности, территориальной целостности и суверенитету Российской Федерации. Выявляются факты нарушения требований законодательства об организации местного самоуправления и о гарантиях прав коренных малочисленных народов.

Значительное число нарушений связано с изготовлением и распространением экстремистских материалов и материалов с признаками экстремистских, в том числе, путем размещения в СМИ и на различных интернет-ресурсах. Не всегда упоминание в СМИ организаций, признанных экстремистскими или террористическими, а также граждан, признанных иностранными агентами, сопровождается указанием на их особый правовой статус;

в деятельности Роскомнадзора и его территориальных органов:

нарушения законодательства, связанные с ненадлежащей организацией и проведением государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации;

отсутствие реагирования либо ненадлежащее реагирование на обращения граждан о возможном распространении в сети «Интернет» материалов экстремистского содержания;

неисполнение требований закона о досудебной блокировке сайтов, на которых размещена информация экстремистской или террористической направленности;

в деятельности Минюста России и его территориальных органов:

отсутствие должного контроля за деятельностью некоммерческих и религиозных организаций;

отсутствие реагирования на факты нарушений, выявляемых в деятельности некоммерческих, религиозных организаций;

принятие решений о государственной регистрации региональных или местных религиозных организаций по результатам ненадлежащей правовой экспертизы представленных документов;

неиспользование в полном объеме предоставленных полномочий по контролю своевременности и полноты предоставления отчетности религиозными организациями;

непринятие мер по привлечению виновных в допущенных нарушениях к административной ответственности;

в деятельности правоохранительных органов:

отсутствие надлежащего контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства. Несмотря на то что исполнение миграционного законодательства в полном объеме не может быть безусловно включено в предмет надзора в рассматриваемом направлении деятельности прокуратуры, следует иметь в виду, что состояние законности в сфере миграции оказывает серьезное влияние на состояние законности в сфере противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию. Нарушения миграционного законодательства могут стать причинами и условиями, порождающими или сопровождающими нарушения законодательства в сфере противодействия экстремизму (в широком смысле этого понятия);

отсутствие планирования либо нарушения при планировании и проведении оперативно-профилактических мероприятий, направленных на стабилизацию миграционной ситуации в регионе, на недопущение межнациональной напряженности и экстремистских проявлений, связанных с миграционными процессами;

отсутствие необходимых сведений о количестве совершенных на административных участках преступлений в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства; о лицах, состоящих на учете и ранее привлеченных к административной и (или) уголовной ответственности за правонарушения и преступления экстремистской направленности, за несанкционированное участие в публичных мероприятиях; о лицах, состоящих на учете, причисляющих себя к неформальным молодежным объединениям; местах концентрации неформальных молодежных объединений.

Самостоятельную группу типичных нарушений, допускаемых правоохранительными органами, составляют бездействие либо недостаточная активность:

в выявлении представителей различных неформальных молодежных объединений (в первую очередь агрессивного толка);

выявлении источников финансирования таких организаций и групп, включая каналы их финансирования из-за рубежа (в первую очередь из недружественных стран), поставки печатных и методических материалов, экипировки и т. д.;

установлении связей молодежных и религиозных групп экстремистской направленности с зарубежными организациями (в первую очередь из недружественных стран);

планировании и (или) проведении на системной основе мероприятий по выявлению антиобщественных групп несовершеннолетних, в том числе экстремистской направленности, в предупреждении и пресечении с их стороны противоправных действий;

планировании и (или) проведении на системной основе мероприятий в целях профилактики преступлений экстремистской направленности с лицами, состоящими на профилактическом учете.

Следует также учитывать, что в деятельности участковых уполномоченных органов внутренних дел в нарушение требований Федерального закона «О полиции», ведомственных приказов МВД России допускаются нарушения, из числа которых к типичным следует прежде всего относить совершаемые в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства:

необеспечение должного контроля за соблюдением указанными лицами установленного режима пребывания в Российской Федерации;

неисполнение требований о ежемесячных проверках таких лиц, которые постоянно проживают на административных участках;

допущение фактов ненадлежащего ведения паспортов на жилые дома, в том числе, где проживают такие лица;

в деятельности некоммерческих, религиозных организаций:

несвоевременное представление в органы юстиции отчетов о деятельности некоммерческих организаций, а также измененных сведений, содержащихся в едином государственном реестре юридических лиц;

неисполнение либо несвоевременное исполнение требований закона о включении некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента;

несоблюдение положений уставов, касающихся периодичности созыва и избрания руководящих органов некоммерческих организаций;

отсутствие организаций по месту регистрации;

нарушения статистического учета и законодательства в области персональных данных, налогового и миграционного законодательства;

осуществление неуставной деятельности, в том числе без получения специального разрешения (лицензии) и в нарушение законодательства о благотворительной деятельности и благотворительных организациях;

нарушения порядка осуществления на территории Российской Федерации миссионерской деятельности, которая в соответствии с законом может осуществляться лишь религиозными объединениями и их законными представителями;

проявление политического и религиозного экстремизма в деятельности зарегистрированных некоммерческих организаций, а также осуществление указанными организациями подобной противоправной деятельности и др.;

в деятельности государственных и муниципальных учреждений образования и культуры (библиотек):

принятие и исполнение локальных нормативных актов библиотек, допускающих свободное формирование библиотечных фондов и не содержащих запрета на распространение и хранение литературы экстремистской направленности, а также другой информации, негативно влияющей на граждан;

формализм проводимых мероприятий по профилактике экстремизма;

отсутствие в доступном месте официального списка экстремистских материалов, непринятие мер к его получению, непроведение сверок имеющегося библиотечного фонда и поступающей литературы с регулярно пополняющимся федеральным списком таких материалов;

отсутствие систем фильтрации информации, включенной в федеральный список экстремистских материалов, что приводит к отсутствию ограничения доступа учащихся к материалам экстремистского характера;

необеспечение надлежащей работы систем фильтрации интернет-трафика;

в деятельности учреждений образования и культуры, подростково-молодежных клубов и иных организаций, наделенных полномочиями по обеспечению досуга несовершеннолетних и молодежи:

несоблюдение требования законодательства о противодействии экстремистской деятельности в части должной организации воспитательной и пропагандистской работы;

необеспечение соблюдения требований о запрете доступа к сайтам с программами анонимайзеров, посредством использования которых все желающие могут получать свободный доступ к запрещенным сайтам и экстремистским материалам, путем анонимного доступа и подмены IP-адресов.

Типичные нарушения законодательства в рассматриваемой сфере, допускаемые *при проведении публичных массовых мероприятий*, следует классифицировать в зависимости от органа, которым они допускаются:

органами местного самоуправления (ненадлежащая проверка сведений, предоставление которых организаторами массовых публичных мероприятий обязательно; согласование проведения массового мероприятия без предоставления таких сведений и др.);

правоохранительными органами (непроведение профилактических бесед с организаторами и участниками протестных мероприятий, лидерами и активистами общественных движений и политических партий; отсутствие должного контроля законности проведения публичных мероприятий).

К числу типичных нарушений, выявляемых *в исправительных учреждениях*, относятся:

пропаганда и публичное демонстрирование нацистской символики в виде татуировок на теле лиц, содержащихся в указанных учреждениях;

ненадлежащая организация профилактической работы, направленной на предупреждение экстремистской деятельности, включая мероприятия, направленные на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности, каналов ее финансирования.

Все перечисленные выше нарушения требований закона, а также прав и законных интересов человека и гражданина следует рассматривать в едином комплексе с учетом результатов оценки деятельности уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, контролирующих органов, а также иных органов и организаций, их должностных лиц.

Выбор средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения

В целях устранения нарушений закона следует применять весь комплекс мер прокурорского реагирования, предусмотренных Законом о прокуратуре: 1) принесение протеста на противоречащий закону правовой акт (статья 23 Закона о прокуратуре), 2) внесение представления об устранении нарушений закона (статья 24 Закона о прокуратуре), 3) объявление (направление) предостережения о недопустимости нарушения закона (статья 25.1 Закона о прокуратуре и статья 6 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»), 4) вынесение предупреждения общественному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (статья 7 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»), 5) вынесение постановления о возбуждении производства об административном правонарушении (статья 25 Закона о прокуратуре), 6) вынесение мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (пункт 2 части 2 статьи 37 УПК РФ), 7) обращение в суд общей юрисдикции в порядке статьи 45 ГПК РФ, статьи 44 УПК РФ, 8) обращение в арбитражный суд в случаях, предусмотренных статьями 52, 198 АПК РФ, 9) обращение в суд в порядке, установленном главами 27, 27.1 и 27.2 КАС РФ.

Каждое из названных средств реагирования используется при наличии к тому оснований. Результаты, полученные в ходе прокурорской проверки, могут также обусловить необходимость планирования и проведения проверок исполнения законов с иным предметом (предметами).

Некоторые особенности проведения проверок исполнения законов по противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию в зависимости от объектов проверки и сферы регулирования правоотношений будут рассмотрены ниже.

3.5.2. Особенности прокурорской проверки по факту обнаружения в сети «Интернет» материалов с признаками экстремистских

Частным случаем (подвидом) прокурорской проверки исполнения законов в сфере противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию выступает проверка по факту обнаружения на различных интернет-ресурсах информационных материалов с признаками экстремистских. Следует иметь в виду, что информационные материалы такого характера могут быть обнаружены как в процессе проверки исполнения законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию, так и при проведении мониторинга различных ресурсов сети «Интернет». И хотя не все исследователи считают обоснованным рассматривать мониторинг в качестве отдельной разновидности прокурорской проверки, следует признать, что особенности деятельности, связанной с обнаружением, фиксацией, исследованием информационных материалов с признаками экстремистских, и принятие соответствующего решения во многом совпадают в указанных случаях. Поэтому и рассматривать их будем без особой конкретизации того, в рамках какого именно мероприятия мониторинг производится.

Кроме того, пока не сформировано единое мнение по поводу того, следует ли обнаружение информационных материалов с признаками экстремистских рассматривать в качестве повода для проведения проверки или как составную часть ее подготовки. Аналогично спорным представляется и решение вопроса о том, частью какого именно этапа проверки является фиксация данного факта. Однако, имеющиеся вопросы не препятствуют успешной деятельности прокуроров на данном участке. Поэтому, не акцентируя внимание на указанных спорных вопросах, остановимся на

том, что именно необходимо делать прокурору в случае обнаружения материалов с признаками экстремистских.

Подготовка к проведению проверки

Поскольку в работе уже было рассмотрено значение подготовки к проведению прокурорской проверки вообще и в частности проверки, проводимой при осуществлении надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию, представляется возможным и целесообразным сосредоточиться только на тех особенностях, которые отличают подготовку к изучению и к оценке информационных материалов с признаками экстремистских. При этом авторы признают, что рекомендации общего характера также не утрачивают своего значения.

К числу основных вопросов, которые должны быть решены на этапе подготовки к проведению проверки рассматриваемого подвита, относятся:

Определение правовой базы. Правовая основа регулирует правоотношения в данной сфере и включает, как и любая другая проверка, проводимая прокурором в сфере противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию, прежде всего:

Конституцию Российской Федерации;

общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;

документы стратегического планирования;

федеральные законы, регулирующие правоотношения в сфере противодействия распространению материалов с признаками экстремистских, в том числе, с использованием различных интернет-ресурсов;

кодексы Российской Федерации, положения которых подлежат применению при проведении проверки рассматриваемого подвита.

Также при проведении проверок следует учитывать содержание указов Президента Российской Федерации, регулирующих отдельные положения в рассматриваемой сфере.

Прежде всего следует подчеркнуть, что в соответствии со статьей 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» запрещается распространение экстремистских материалов, а также их производство или хранение в целях

распространения, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Иными словами, за исключением случаев, когда речь идет об осуществлении деятельности, направленной на исполнение требований закона о предоставлении и хранении материалов, признанных экстремистскими (части 4, 5 статьи 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»).

В любом случае за основу оценки обнаруженных материалов необходимо брать определение понятия «экстремистские материалы», закрепленное в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности». В соответствии с ним экстремистскими являются материалы, предназначенные для распространения либо публичного демонстрирования, документы либо информация на иных носителях:

призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистической немецкой рабочей партии, Национальной фашистской партии Италии;

выступления, изображения руководителей групп, организаций или движений, признанных преступными в соответствии с приговором Международного военного трибунала для справедливого и быстрого суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси (Нюрнбергского трибунала),

выступления, изображения руководителей организаций, сотрудничавших с указанными группами, организациями или движениями,

публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы (пункт 3 части 1 статьи 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»).

Систематизация и выделение групп признаков, которые свидетельствуют о возможном наличии в информационном материале экстремистского содержания, проведены для того, чтобы проиллюстрировать особенности подхода законодателя к определению содержания анализируемого понятия. Такой подход, как представляется, существенно упрощает правоприменительную прак-

тику, поскольку содержание рассматриваемого понятия определяется путем перечисления ряда признаков, позволяющих ставить вопрос о признании материала экстремистским в установленном законом порядке. Следовательно, обнаружение хотя бы одного из приведенных в законе признаков должно рассматриваться в качестве повода для решения указанного вопроса. При этом следует учитывать, что в соответствии со статьей 3.1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» установлены определенные особенности применения законодательства Российской Федерации о противодействии экстремистской деятельности в отношении религиозных текстов: Библия, Коран, Танах и Ганджур, их содержание и цитаты из них не могут быть признаны экстремистскими материалами.

Несмотря на то что, как отмечено в Основах государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии, являясь неотъемлемой частью российского исторического и духовного наследия, оказали значительное влияние на формирование традиционных ценностей, общих для верующих и неверующих граждан, особая роль в становлении и укреплении традиционных ценностей принадлежит православию (пункт 6 Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей). Однако прокурорам следует помнить, что основные источники и других традиционных религий особо защищаются государством. Таким образом, при наличии оснований полагать, что обнаруженные информационные материалы могут представлять собой указанные религиозные источники либо цитаты из них, этот вопрос должен быть дополнительно исследован.

Изучение приказов Генерального прокурора Российской Федерации. Как уже отмечалось, важной составной частью подготовки к проведению любой проверки должно быть изучение приказов Генерального прокурора Российской Федерации. При подготовке к проведению проверки рассматриваемого подвида акцент следует сделать на внимательном изучении, в дополнение к приказам, имеющим более общий характер (например, приказы «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму», «О порядке реализации прокурорами полно-

мочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими», «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма»), приказов, которые регулируют особенности работы прокурора при обнаружении (получении информации об обнаружении) информационных материалов с признаками экстремистских, а также связанные с этим вопросы (приказы «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети “Интернет”» (с Инструкцией о порядке рассмотрения указанных уведомлений), «Об утверждении Инструкции о порядке подготовки и принятия решения о признании владельца информационного ресурса в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, гарантирующих в том числе свободу массовой информации», «Об утверждении Инструкции о порядке подготовки требований о приостановлении деятельности средства массовой информации, о признании недействительной регистрации средства массовой информации и (или) прекращении действия лицензии на вещание, а также о порядке принятия решения о запрете (ограничении) деятельности иностранного средства массовой информации на территории Российской Федерации» (с Инструкцией о порядке подготовки требований))).

Определение предмета проверки. Поскольку особенности проведения проверок в рассматриваемом направлении прокурорской деятельности уже были рассмотрены выше⁵¹, представляется необходимым более подробно остановиться на том, что в целом подход к определению предмета проверки рассматриваемого подвида должен быть традиционным, а именно составлять часть предмета надзора в соответствующем направлении деятельности. С учетом того, что предмет надзора в данном направлении, будучи частным случаем надзора за исполнением законов, носит комплексный характер, и предмет конкретной проверки также может носить комплексный характер. В любом случае прокурорам следует исходить из того, как определяется предмет надзора за исполнением

⁵¹ Смотри пункт 3.5.1 главы 3 Пособия.

законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию в целом⁵². Следовательно, предмет проверки рассматриваемого подвида может быть конкретизирован и включать:

соблюдение Конституции Российской Федерации;

исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации и регулирующих отношения в части противодействия распространению экстремистских материалов и материалов с признаками экстремистских, в том числе с использованием различных интернет-ресурсов;

соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами публичной власти федеральных территорий, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами в рассматриваемой сфере.

Определение объектов проверки. При проведении проверок рассматриваемого подвида в качестве объектов проверки должны рассматриваться органы государственной власти и местного самоуправления, которые сами допустили распространение информационных экстремистских материалов или материалов с признаками экстремистских, а также те, кто в силу предоставленных им законом полномочий должен осуществлять функции контроля (надзора) в рассматриваемой сфере правоотношений (в первую очередь Роскомнадзор и его территориальные подразделения). Особенно важным такой подход представляется в ситуациях, когда экстремистские материалы и материалы с признаками экстремистских размещаются отдельными гражданами, за исполнением законов которыми органы прокуратуры надзор не осуществляют.

Следуя логике законодателя, представляется, что к числу специфических объектов следует, кроме того, относить:

⁵² Смотри § 3.1 главы 3 Пособия.

общественные и религиозные объединения, иные организации, в том числе и не являющиеся юридическими лицами (статья 7 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»);

средства массовой информации (статья 11 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»);

организации, предоставляющие услуги связи, в том числе в сфере эксплуатации сетей связи общего пользования (статья 12 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» и статья 13 Федерального закона «О связи»), включая операторов связи (пункт 12 статьи 2 Федерального закона «О связи»), операторов обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов (подпункт 13.1 статьи 2 Федерального закона «О связи»), организацию связи (пункт 14 статьи 2 Федерального закона «О связи») и др.;

организации, являющиеся провайдером хостинга (пункт 18 статьи 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации») и др.

В любом случае выбор объекта (объектов) проверок должен быть результатом обобщения имеющейся информации.

Принимая во внимание, что безусловно сохраняют актуальность требования приказов Генерального прокурора Российской Федерации о систематическом проведении проверок исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами законодательства о противодействии экстремизму и терроризму (пункт 2.1 приказа «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», пункт 2.2 приказа «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»), представляется целесообразным руководствоваться данным требованием и при планировании, подготовке к проведению проверок рассматриваемого подвида. При этом, как обычно, особое внимание должно уделяться проверке исполнения соответствующих требований закона в деятельности МВД России, Минюста России, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и их территориальных органов (пункт 2.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением

законов о противодействии экстремистской деятельности»), органов и учреждений ФСИН России (пункт 2.14 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»).

Установление круга иных лиц, чья деятельность подлежит оценке. Исходя из специфики осуществления деятельности того органа или организации (тех органов или организаций), которые определяются в качестве объектов проверки, распределения обязанностей внутри такого органа (организации), еще на этапе подготовки к проведению проверки должен быть определен круг лиц, чья деятельность и решения будут проверяться с точки зрения исполнения требований закона.

Определение времени и места проведения проверки. При определении времени проведения проверки по факту обнаружения в сети «Интернет» материалов с признаками экстремистских следует исходить из особенностей ее подготовки и проведения, которые заключаются в необходимости оперативно реагировать на каждый факт выявления таких материалов. В соответствии с пунктами 7 и 8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими» прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры должны не позднее семи рабочих дней с момента выявления материала и назначения по нему исследования информировать о каждом факте выявления таких материалов прокуратуры субъектов Российской Федерации и соответствующие приравненные к ним специализированные прокуратуры, которые в свою очередь не позднее семи рабочих дней с момента поступления такой информации должны информировать управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В отношении материалов, распространяемых с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая различные интернет-ресурсы, руководствуясь Инструкцией о порядке рассмотрения уведомлений и заявлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», следует дополнительно особо выделять ситуации, когда информа-

ционные материалы, содержащие явные признаки экстремистской деятельности, имеют или могут иметь широкий общественный резонанс. Необходимость оперативного пресечения их распространения очевидна. В таких ситуациях степень оперативности определяется также тем, что, как правило, проведение экспертного исследования не требуется (пункт 5.1 Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений и заявлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет»).

При назначении и проведении исследования для определения содержания и направленности информационных материалов продолжительность проверки будет обусловлена объемом документов (иной информации), подлежащих изучению.

В зависимости от предмета, объектов проверки и характера информационных материалов следует решать вопрос об определении места проверки, а именно о проведении ее с выездом или без выезда на объект (объекты) проверки. Достаточно часто встречаются случаи, когда вся необходимая прокурору информация может быть получена без такого выезда.

При необходимости проведения проверки с выездом на соответствующие объекты место и время проведения проверки традиционно зависят от количества объектов проверки, места нахождения и режима работы каждого органа или организации, загруженности самого прокурорского работника и т. д. В любом случае время начала проверки следует устанавливать согласно тому, имеются ли обстоятельства, не терпящие отлагательства, а также с учетом требований закона (пункты 4, 5 Закона о прокуратуре).

Место проведения проверки зависит также от необходимости решения вопроса о том, какая именно прокуратура должна проводить такую проверку. По общему правилу предварительное рассмотрение уведомлений, поступающих в прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры, прокуратуры городов, районов, иные территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры, осуществляется этими прокуратурами (пункт 3.3 Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет»). Кроме того, при необходимости дополнительной проверки или уточнения сведений, содержащихся в уведомлениях, поступаю-

щих в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Главную военную прокуратуру, такие уведомления могут быть направлены в нижестоящую прокуратуру по месту выявления информационного материала, его размещения или нахождения лица, направившего уведомление (пункт 3.2 Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет»).

Определение целей проверки. В качестве цели проверки следует рассматривать пресечение распространения экстремистских материалов или материалов с признаками экстремистских.

Формулирование задач, которые необходимо решить для достижения поставленных целей. Задачами прокурорской проверки являются установление:

факта включения обнаруженных материалов в федеральный список экстремистских материалов ранее;

всех мест нахождения (размещения, распространения) экстремистских материалов или материалов с признаками экстремистских (в дополнение к тому, о котором уже известно);

лиц, причастных к размещению или распространению таких материалов.

Если обнаруженные материалы ранее не были признаны экстремистскими, то самостоятельная задача будет связана с определением содержания и направленности содержащейся в них информации.

Уточнение перечня документов и информации, подлежащих изучению. К источникам информации о месте и времени размещения (распространения) информационных материалов в сети «Интернет», в дополнение к традиционным (нормативным правовым актам органов власти и органов местного самоуправления, материалам ранее проведенных проверок, как прокурорских, так и контролирующих органов, и др.⁵³), следует относить:

локальные нормативные акты общественных, религиозных и иных организаций;

различные интернет-ресурсы: сайты общественных, религиозных и иных организаций и объединения;

материалы дел об административных правонарушениях, уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел;

⁵³ Подробнее смотри пункт 3.5.1 главы 3 Пособия.

информацию Росфинмониторинга о наличии в отношении объектов проверки сведений об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму.

Решение вопроса о привлечении к проверке специалистов, постановка вопросов, которые им надлежит разрешить. Еще на этапе подготовки к проверке следует решить вопросы: имеют ли обнаруженные информационные материалы явные признаки экстремистской деятельности? имеют или могут иметь широкий общественный резонанс? очевидна ли необходимость оперативного пресечения их распространения? В такой ситуации, напомним, проведение экспертного исследования не требуется (пункт 5.1 Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет»).

Участие специалиста (специалистов), который бы помог провести все необходимые действия, представляется весьма полезным, поскольку при поступлении информации о наличии на тех или иных интернет-ресурсах экстремистских материалов и материалов с признаками экстремистских необходимо: а) проверить наличие этой информации на соответствующем информационном ресурсе в сети «Интернет» и сделать снимок (скриншот) интернет-страницы (сайта) с указанием URL-адреса, времени и даты снимка, а также проанализировать его содержание; б) осуществить исследование всего сайта, интернет-страниц пользователей сайта и провести мониторинг иных интернет-ресурсов на предмет возможного копирования противоправной информации (пункты 3.4, 3.6 Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет»). При необходимости оценки смысловой направленности информационного материала инициируется его экспертное исследование с целью получения заключения специалиста в области лингвистики, социальной психологии, религиоведения и др. К проведению таких мероприятий могут быть привлечены подразделения МВД России, ФСБ России, Минюста России, иных органов и организаций.

При этом, несмотря на то что речь идет о подготовке к проведению проверки вне уголовного судопроизводства, представляется целесообразным при решении вопроса о необходимости привлечения к планируемой проверке специалистов руководствоваться правовыми позициями высших судебных органов (прежде

всего постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»). Достаточно часто при проведении проверки выявляются материалы с признаками экстремистских. Как следствие, возникает вопрос о необходимости привлечения специалистов для их изучения и оценки. Представляется целесообразным позицию, сформулированную Пленумом Верховного Суда Российской Федерации применительно к уголовному судопроизводству, распространить и на рассматриваемые случаи проведения проверок, а именно исходить из того, что для определения целевой направленности информационных материалов может быть назначено производство лингвистической экспертизы (лингвистического исследования). Соответственно, к ее (его) производству могут привлекаться также специалисты иных областей знаний (психологии, истории, религиоведения, антропологии, философии, политологии и др.) (пункт 23 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»). Могут быть также привлечены, например, специалисты в области этнологии, этнографии, социологии, геральдики. Следует напомнить, что перед экспертами (специалистами) не допускается постановка не входящих в их компетенцию правовых вопросов. В частности, не могут быть поставлены вопросы о том, содержатся ли в тексте призывы к экстремистской деятельности, направлены ли информационные материалы на возбуждение ненависти или вражды (абзац 2 пункта 23 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»).

Вопросы, подлежащие выяснению при проведении проверки

С учетом особенностей предмета и объектов проверок, а также типичных нарушений законодательства в рассматриваемой сфере в число вопросов, подлежащих изучению, следует включать связанные:

с фактом включения обнаруженных материалов в федеральный список экстремистских материалов (Список) ранее: изучение указанного Списка и поиск обнаруженного материала (обнаруженных материалов); проверка того, что в Список включен

именно этот материал (в той же форме, того же объема), установление номера, под которым данный материал включен в Список;

установлением всех мест нахождения (размещения, распространения) обнаруженных материалов: сайта, на котором указанные материалы были первоначально обнаружены, его URL-адреса, а также иных интернет-страниц пользователей данного сайта, иных интернет-ресурсов (форумов, блогов, страниц в социальных сетях, мессенджерах и др.);

определением времени размещения материала и внесения дополнительной информации: даты и точного времени размещения самого материала, комментариев к нему и т. д.;

установлением лиц, причастных к созданию, размещению и распространению обнаруженных материалов (в том числе, установление владельца сайта, его пользователей, посетителей, читателей блога, а также иных лиц, имеющих (имевших) доступ к размещенному материалу);

определением круга органов, организаций и должностных лиц, допустивших нарушения либо причастных к таким нарушениям в связи с изготовлением, размещением и распространением материала и т. д.;

определением круга лиц, правам и законным интересам которых уже причинен или может быть причинен вред;

оценкой законности и полноты осуществления деятельности и реализации полномочий соответствующими органами, включая контролирующие органы, а также организациями с учетом целей и задач (уставных, в том числе);

оценкой содержания и направленности материала, в том числе с установлением того, какие именно из признаков, указанных в законе при определении содержания понятия «экстремистские материалы», имеются в обнаруженном материале и должны быть приняты во внимание при решении вопросов о том, являются ли они экстремистскими; является ли наличие указанных признаков очевидным, требуется ли привлечение специалиста; специалист в какой области науки должен быть привлечен; достаточно ли обоснованным и аргументированным является заключение специалиста (в случае проведения исследования) и т. д.;

решением вопроса о наличии оснований для обращения в суд с целью признания материалов экстремистскими, а также о том, какие мероприятия необходимо провести для обоснования того или иного решения.

**Типичные нарушения законодательства
при обнаружении в сети «Интернет» материалов
с признаками экстремистских**

Выявляемые в ходе проверок по факту обнаружения в сети «Интернет» материалов с признаками экстремистских типичные нарушения могут быть систематизированы в зависимости от того:

на каком этапе они допускаются, а именно: а) на этапе поступления уведомления или заявления об обнаружении таких материалов; б) на этапе рассмотрения указанных уведомлений и заявлений; в) на этапе их разрешения;

кем допущены выявленные нарушения, а именно: а) сотрудниками органов власти и управления (включая контролирующие и правоохранительные органы), а также органов местного самоуправления; б) работниками организаций, деятельность которых связана с предоставлением либо использованием услуг интернет-связи; в) общественными или религиозными организациями; г) отдельными гражданами и группами лиц.

В определенной мере нарушения, систематизированные по указанным основаниям, связаны между собой, дополняют и конкретизируют друг друга.

На этапе поступления уведомления или заявления об обнаружении материалов с признаками экстремистских к числу типичных могут быть отнесены нарушения, связанные:

с содержанием уведомления (заявления), а именно предоставление: а) заведомо ложной информации о факте размещения таких материалов, об их авторе, лице, органе или организации, разместивших их; б) недостоверной информации об интернет-ресурсе, на котором размещены эти материалы; в) заведомо ложной информации о фактах непринятия надлежащих мер соответствующими органами власти и управления;

деятельностью органов, получивших указанную информацию, а именно: а) отказ в приеме указанного уведомления (заявления) в связи с его формой, способом передачи, отправителем и т. д.; б) пересылка уведомления для проверки в иной орган без предусмотренных в Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», оснований; в) оставление уведомления без регистрации и рассмотрения и др.

На этапе рассмотрения уведомления или заявления об обнаружении материалов с признаками экстремистских могут быть выявлены нарушения, связанные с деятельностью:

органов власти и управления (включая контролирующие и правоохранительные органы), а также органов местного самоуправления: а) непринятие необходимых нормативных правовых актов, регулирующих деятельность общественных и религиозных организаций, вопросы предоставления организациями (школами, клубами, библиотеками и др.) интернет-услуг, не обеспечивающих их безопасность (например, без ограничения доступа к интернет-ресурсам, на которых размещаются экстремистские материалы и материалы с признаками экстремистских); б) несвоевременное приведение (неприведение) в соответствие с изменившимся федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации (органов публичной власти федеральных территорий) в рассматриваемой сфере своих уставов, иных нормативных правовых актов;

контролирующих органов или органов, выполняющих контрольные функции, например, *Роскомнадзора и его территориальных органов*: а) нарушения законодательства, связанные с ненадлежащей организацией и проведением государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации; б) отсутствие реагирования либо ненадлежащее реагирование на обращения граждан о распространении в сети «Интернет» материалов экстремистского содержания; в) неисполнение требований закона о досудебной блокировке сайтов, на которых размещены экстремистские материалы; *Минюста России и его территориальных органов*: а) отсутствие должного контроля за деятельностью некоммерческих и религиозных организаций; б) отсутствие реагирования на факты нарушений, выявляемых в деятельности некоммерческих, религиозных организаций;

руководителей и работников образовательных и просветительских организаций, организаций культуры, подростково-молодежных клубов и иных организаций, деятельность которых связана с предоставлением либо использованием услуг интернет-связи: а) непринятие мер по ограничению доступа к различным интернет-ресурсам, на которых размещаются экстремистские материалы и материалы с признаками экстремистских; б) несоблюдение

требований о запрете доступа к сайтам с программами анонимайзеров, посредством использования которых может быть получен свободный доступ к запрещенным сайтам и экстремистским материалам, путем анонимного доступа и подмены IP-адресов;

общественных или религиозных организаций: а) осуществление деятельности по разработке материалов с признаками экстремистских; б) размещение указанных материалов на сайтах своих и аффилированных организаций и иных лиц; в) принятие мер по расширению числа пользователей и посетителей указанных сайтов и т. д.

Аналогичные нарушения могут быть выявлены в деятельности отдельных граждан и групп лиц.

Выбор средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения

В целях устранения нарушений закона следует применять весь комплекс мер прокурорского реагирования, предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», включая обращение в суд с административным иском с заявлением о признании материала экстремистским (в порядке, определяемом главой 27.2 КАС РФ), либо о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете их деятельности, о прекращении деятельности СМИ, об ограничении доступа к сервисам и системам и т. д. (в порядке, определяемом главой 27 КАС РФ).

В соответствии с приказами Генерального прокурора Российской Федерации прокурор при наличии оснований и в пределах компетенции вправе:

направить (инициировать направление) требования в Роскомнадзор для принятия мер по удалению информации и (или) ограничению доступа к информационным ресурсам — при обнаружении в сети «Интернет» информационного материала, признанного судом экстремистским (пункт 2.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»), а также содержащей призывы к терроризму или иной информации, распространяемой с нарушением закона

(пункт 2.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»);

использовать полномочия по обращению в суд в установленном порядке с заявлениями о признании информационных материалов экстремистскими, добиваться привлечения к установленной законом ответственности лиц, виновных в массовом распространении экстремистских материалов, их производстве либо хранении в целях массового распространения (пункт 2.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»);

принимать исчерпывающие меры по выявлению и пресечению экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных некоммерческих организаций, средств массовой информации (пункт 2.7 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»);

для предупреждения и пресечения правонарушений обращаться в суд с заявлением о признании организации террористической и ее ликвидации (запрете деятельности) (пункт 2.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»).

При наличии оснований, указанных в статье 3.3 Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», может быть инициировано рассмотрение вопроса о принятии решения, отнесенного к компетенции Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителей (по согласованию с Роскомнадзором), о признании владельца ресурса в сети «Интернет» причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, гарантирующих, в том числе, свободу массовой информации. Сведения о владельце соответствующего интернет-ресурса органы прокуратуры устанавливают во взаимодействии с подразделениями МВД России, ФСБ России, Роскомнадзора (пункт 2.3 Инструкции о порядке подготовки и принятия решения о признании владельца информационного ресурса в ин-

формационно-телекоммуникационной сети «Интернет» причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, гарантирующих в том числе свободу массовой информации). В случае необходимости такая информация может послужить основанием для проведения самостоятельной проверки (проверочных мероприятий).

На основании результатов анализа полученных сведений прокуроры городов, районов, приравненные к ним прокуроры составляют заключение о наличии (отсутствии) оснований для принятия решения о признании владельца ресурса в сети «Интернет» причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, гарантирующих в том числе свободу массовой информации, и в семидневный срок направляют его вышестоящему прокурору (пункт 2.4 Инструкции о порядке подготовки и принятия решения о признании владельца информационного ресурса в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, гарантирующих в том числе свободу массовой информации).

По результатам рассмотрения поступившего заключения в прокуратуре субъекта Российской Федерации, приравненной к ней военной или другой специализированной прокуратуре составляется заключение о наличии (отсутствии) оснований для принятия решения о признании владельца ресурса в сети «Интернет» причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, гарантирующих в том числе свободу массовой информации. Данное заключение утверждается прокурором субъекта Российской Федерации, приравненным к нему военным или другим специализированным прокурором либо его заместителем и направляется в Генеральную прокуратуру Российской Федерации (военными прокурорами — в Главную военную прокуратуру) не позднее семи суток с момента поступления материалов из нижестоящей прокуратуры (пункт 2.5 Инструкции о порядке подготовки и принятия решения о признании владельца информационного ресурса в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, гарантирующих в том числе свободу массовой информации).

Выявленные нарушения, а также иные результаты, полученные в ходе прокурорской проверки, могут также обусловить необходимость планирования и проведения иных проверок исполнения законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию с иным предметом (предметами).

3.5.3. Проведение прокурорской проверки на объектах топливно-энергетического комплекса

Энергетика является одной из важнейших областей для жизнедеятельности любого современного государства. Представить жизнь человечества без энергоресурсов совершенно невозможно. Правительство Российской Федерации, разрабатывая энергетическую стратегию России на период до 2035 года, еще раз подчеркнуло первостепенную важность этой отрасли и ее необходимость для развития государства. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 09.06.2020 № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года»⁵⁴ Стратегия разработана в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29.10.2015 № 1162, и является межотраслевой стратегией для совокупности отраслей и сфер государственного управления в сфере энергетики.

Целью развития энергетики Российской Федерации является, с одной стороны, максимальное содействие социально-экономическому развитию страны, а с другой — укрепление и сохранение позиций Российской Федерации в мировой энергетике до 2035 года. При этом топливно-энергетический комплекс (ТЭК) до 2024 года должен способствовать другим секторам экономики в достижении национальных целей и решении стратегических задач развития Российской Федерации, определенных Указом Президента

⁵⁴ Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 г. № 1523-р : текст с изм. и доп. на 25 дек. 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Приоритетами государственной энергетической политики Российской Федерации являются:

гарантированное обеспечение энергетической безопасности;
первоочередное удовлетворение внутреннего спроса на продукцию и услуги в сфере энергетики;

переход к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике;

развитие конкуренции в конкурентных видах деятельности топливно-энергетического комплекса на внутреннем рынке;

рациональное природопользование и энергетическая эффективность;

максимально возможное использование оборудования, имеющего подтверждение производства на территории Российской Федерации;

повышение результативности и эффективности всех уровней управления в отраслях топливно-энергетического комплекса;

максимальное использование преимуществ централизованных систем энергоснабжения.

Основными направлениями деятельности по достижению цели развития энергетики Российской Федерации являются:

эффективное обеспечение потребностей социально-экономического развития России;

пространственное и региональное развитие сферы энергетики;

достижение технологической независимости отраслей топливно-энергетического комплекса и повышение их конкурентоспособности;

совершенствование государственного управления и развитие международных отношений в сфере энергетики.

Прежде, чем осветить отдельные вопросы подготовки и проведения прокурорской проверки на объектах топливно-энергетического комплекса, представляется необходимым определить соответствующий понятийный аппарат, который отражает некоторые изменения в подходах к содержанию энергетической безопасности. Так, определение «энергетическая безопасность» осталось прежним, но понятия «угроза», «риск», «вызов» изменились.

Угроза энергетической безопасности рассматривается в Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации

от 13.05.2019 № 216, как совокупность условий и факторов, создающих возможность нанесения ущерба энергетике страны, в то время как **вызовы энергетической безопасности** связываются с направлениями развития мировой энергетики, содержащими потенциальные угрозы энергетической безопасности. К «вызовам» отнесены события и тенденции, которые хотя и влияют на эффективность энергетической политики, но стимулируют поиск новых подходов, технологий, решений.

Термины «вызовы», «угрозы» и «риски» в других документах стратегического планирования (например, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, Военной доктрине Российской Федерации) сформулированы несколько иначе: например, «риск в области экономической безопасности» трактуется как «возможность нанесения ущерба национальным интересам Российской Федерации в экономической сфере в связи с реализацией угрозы экономической безопасности» (подпункт 6 пункта 7 Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года⁵⁵).

Рассмотрим основные вопросы, которые должны быть решены на этапе подготовки к проведению проверки выполнения требований, предъявляемых к антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса.

Определение **правовой базы (правовой основы)**, регулирующей правоотношения в данной сфере. Включает, как и любая другая проверка, проводимая прокурором в сфере противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию:

- Конституцию Российской Федерации;
- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;
- документы стратегического планирования;
- федеральные законы, регулирующие правоотношения в сфере обеспечения антитеррористической защищенности ТЭК;
- кодексы Российской Федерации, положения которых подлежат применению при проведении проверки рассматриваемого подвида.

⁵⁵ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Согласно пункту 2 статьи 2 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» (Закон о безопасности ТЭК) **антитеррористическая защищенность объекта ТЭК** — состояние защищенности здания, строения, сооружения или иного объекта ТЭК, препятствующее совершению на нем террористического акта.

Требования антитеррористической защищенности объектов ТЭК — это правила, которые обязательны для выполнения и соблюдение которых обеспечивает антитеррористическую защищенность объектов ТЭК (пункт 14 статьи 2 Закона о безопасности ТЭК). В соответствии с частью 1 статьи 7 Закона о безопасности ТЭК требования антитеррористической защищенности объектов ТЭК определяются Правительством Российской Федерации в зависимости от установленной категории опасности объектов. Указанные требования являются обязательными для выполнения субъектами ТЭК. Статьей 11 Закона о безопасности ТЭК предусмотрено, что в целях обеспечения безопасности объектов ТЭК субъекты ТЭК создают на этих объектах системы защиты информации и информационно-телекоммуникационных сетей от неправомерных доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования информации и иных неправомерных действий и обеспечивают функционирование таких систем. Создание систем предусматривает планирование и реализацию комплекса технических и организационных мер, обеспечивающих антитеррористическую защищенность объектов ТЭК. Информация о таких системах является информацией, доступ к которой ограничен федеральными законами. Указанная информация вносится в паспорта безопасности объектов ТЭК.

По смыслу пункта 6.1 «СП 132.13330.2011. Свод правил. Обеспечение антитеррористической защищенности зданий и сооружений. Общие требования проектирования», утвержденных Приказом Минрегиона России от 05.07.2011 № 320, в зависимости от вида и размера ущерба, который может быть нанесен объекту, находящимся на объекте людям и имуществу в случае реализации террористических угроз, объекты ТЭК относятся к классу 1 (высокая значимость), ущерб в результате реализации террористических угроз в отношении которых приобретет федеральный или межрегиональный масштаб.

Требования, предъявляемые к антитеррористической защищенности объектов ТЭК, содержатся в Правилах по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов

топливно-энергетического комплекса, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации. Данные Правила включены в Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, утвержденный Росгвардией. Названные Правила, согласно данным Министерства энергетики Российской Федерации, были направлены во все субъекты Российской Федерации с поручением довести требования, содержащиеся в них, до субъектов ТЭК. Незнание этих Правил не освобождает субъекты ТЭК от ответственности, предусмотренной статьей 20.30 «Нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса» КоАП РФ⁵⁶, и от вынесения уполномоченным органом соответствующих предписаний⁵⁷. При вынесении решений суды ссылаются на указанное Постановление Правительства Российской Федерации при обосновании своих позиций⁵⁸.

При определении *предмета проверки* следует исходить из формулировки предмета надзора, при осуществлении которого проводится проверка. С учетом того, что предмет надзора в данном направлении, будучи частным случаем надзора за исполнением законов, носит комплексный характер, и предмет конкретной проверки также носит комплексный характер. Кроме того, прокурорам следует учитывать, как определяется предмет надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию в целом⁵⁹. Следовательно, предмет проверки рассматриваемого подвида может быть сфор-

⁵⁶ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2018 г. № 50-АД18-7 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации : сайт. URL: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-11122018-n-50-ad18-7/> (дата обращения: 25.07.2023).

⁵⁷ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.09.2018 № Ф02-4081/2018 по делу № А33-29595/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵⁸ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 21 сентября 2020 г. № Ф03-3669/2020, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 августа 2019 г. № 309-ЭС19-13873 и др. (Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».)

⁵⁹ Смотри § 3.1 главы 3 Пособия.

мулирован следующим образом: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации и регулирующих отношения в части обеспечения антитеррористической защищенности объектов ТЭК, соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами публичной власти федеральных территорий, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; а также соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами в рассматриваемой сфере.

При формулировании предмета отдельной проверки предложенная выше формулировка может быть конкретизирована за счет указания, на каких именно объектах будет проверяться соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение законов, соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Для определения круга **объектов проверки** важным вопросом, подлежащим выяснению, является установление объектов, которые должны иметь паспорт антитеррористической защищенности. В соответствии с пунктом 6 статьи 3 Федерального закона «О противодействии терроризму» антитеррористическая защищенность объекта (территории) — состояние защищенности здания, строения, сооружения, иного объекта, места массового пребывания людей, препятствующее совершению террористического акта. При этом под местом массового пребывания людей понимается:

территория общего пользования поселения, муниципального округа или городского округа;

специально отведенная территория за пределами территории общего пользования поселения, муниципального округа или городского округа;

место общего пользования в здании, строении, сооружении, на ином объекте, на которых при определенных условиях может одновременно находиться более пятидесяти человек.

Выполнение юридическими и физическими лицами требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации либо муниципальной собственности, в ведении органов государственной власти субъекта Российской Федерации либо органов местного самоуправления, обеспечивают соответственно высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации либо органы местного самоуправления (пункт 7 части 2 статьи 5.1, пункт 4 статьи 5.2 Федерального закона «О противодействии терроризму»).

Согласно пункту 4 части 2 статьи 5 Федерального закона «О противодействии терроризму» установление обязательных для выполнения требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), категорий объектов (территорий), порядка разработки указанных требований и контроля за их выполнением, порядка разработки и формы паспорта безопасности таких объектов (территорий) (за исключением объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств и объектов топливно-энергетического комплекса) отнесено к компетенции Правительства Российской Федерации.

Перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.05.2017 № 928-р. Согласно пункту 2 Требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25.03.2015 № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)», определяется конкретная форма паспорта безопасности мест массового пребывания людей; перечень мест массового пребывания людей в пределах территорий субъектов Российской Федерации или муниципальных образований (соответственно исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации или органами местного самоуправления по согласованию с территориальными органами ФСБ России, территориальными органами МВД России, Росгвардии и МЧС России).

Например, Постановлением главы Минераловодского городского округа Ставропольского края утвержден Перечень мест массового пребывания людей в Минераловодском городском округе. В него входят следующие категории мест: автовокзалы, кинотеатры, религиозные учреждения, мемориалы, парки, скверы, прогулочные и пешеходные зоны, рестораны и другие объекты⁶⁰.

В Перечень мест массового пребывания людей на территории Седельниковского муниципального района Омской области, утвержденный Постановлением Администрации Седельниковского муниципального района Омской области от 02.04.2021 № 43, включены образовательные учреждения, Администрация муниципального района и учреждение культуры⁶¹.

Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)» утверждены формы паспорта безопасности мест массового пребывания людей и паспорта безопасности объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации. Паспорт безопасности установленной формы требуется, в частности, для следующих объектов:

объектов (территорий), предназначенных для организации отдыха детей и их оздоровления (постановление Правительства Российской Федерации от 14.05.2021 № 732 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), предназначенных для организации отдыха детей и их оздоровления, и формы паспорта безопасности объектов (территорий)

⁶⁰ О внесении изменений в постановление главы Минераловодского городского округа Ставропольского края от 26.11.2015 г. № 01 «О создании межведомственной комиссии по обследованию мест массового пребывания людей на территории Минераловодского городского округа» : Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края // Администрация Минераловодского городского округа : офиц. сайт. URL: https://minvodi.ru/inova_block_documentset/document/264072/ (дата обращения: 09.09.2023).

⁶¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

стационарного типа, предназначенных для организации отдыха детей и их оздоровления»);

гостиниц и иных средств размещения (постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности гостиниц и иных средств размещения и формы паспорта безопасности этих объектов»);

торговых объектов (территорий) (постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности торговых объектов (территорий) и формы паспорта безопасности торгового объекта (территории)»);

розничных рынков (постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к оформлению паспорта безопасности розничного рынка и перечню содержащихся в нем сведений»);

объектов (территорий) религиозных организаций (постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) религиозных организаций и формы паспорта безопасности объектов (территорий) религиозных организаций»);

объектов (территорий) Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и подведомственных ему организаций, иных объектов (территорий), относящихся к сфере его деятельности (постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и подведомственных ему организаций, объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, формы паспорта безопасности этих объектов (территорий) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»);

объектов (территорий) Министерства здравоохранения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере его деятельности (постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства здравоохранения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства здравоохранения

Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)»);

объектов топливно-энергетического комплекса (статья 8 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»);

объектов в сфере культуры (постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) в сфере культуры и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)»).

За нарушение требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), в том числе за отсутствие паспорта безопасности соответствующих объектов (территорий), за исключением случаев, предусмотренных статьями 11.15.1 и 20.30 КоАП РФ, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, частью 1 статьи 20.35 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность: для граждан и юридических лиц — в виде штрафа, для должностных лиц — в виде штрафа или дисквалификации.

За нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса (если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека, причинение крупного ущерба (более одного миллиона рублей) либо повлекло по неосторожности смерть человека или нескольких лиц) статьей 217.1 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность. Наказанием за такое деяние, в зависимости от его тяжести, может быть: штраф, ограничение, лишение свободы с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Важными элементами подготовки и проведения прокурорской проверки на объектах топливно-энергетического комплекса являются:

сбор и анализ информации о состоянии законности, тенденциях в динамике и структуре преступности в сфере ТЭК, проведения мероприятий, направленных на предупреждение и профилактику преступлений и иных правонарушений в отрасли, контроля исполнения принятых решений;

обеспечение учета уголовных дел, связанных с посягательствами на ресурсы ТЭК, качественный надзор за их расследованием;

регулярные проверки исполнения законодательства коммерческими организациями сферы ТЭК, проводимые прокуратурой с участием специалистов контролирующих органов. Своевременность и оперативность предоставления информации позволяют прокуратуре скоординировать работу всех правоохранительных и контролирующих органов по обеспечению законности в деятельности субъектов предпринимательства в сфере ТЭК, а также предупредить потенциальных нарушителей о недопустимости нарушения закона. Стоит отметить при этом, что, надзирая за соблюдением требований федерального законодательства, нельзя допускать прекращения или блокирования деятельности хозяйствующих субъектов;

регулярные проверки контролирующих органов;

взаимодействие прокуратуры, правоохранительных и контролирующих органов республики по вопросам борьбы с преступлениями и иными правонарушениями в сфере ТЭК, что строится на основе решений координационных и межведомственных оперативных совещаний и корректируется на заседаниях рабочей группы с учетом складывающейся правоприменительной практики и возникающих проблем⁶².

Наиболее часто встречающимися — типичными — нарушениями обязательных требований в сфере ТЭК является:

отсутствие разработанного технического задания на проектирование и внедрение инженерно-технических средств охраны;

невыполнение требований в области инженерно-технической укрепленности и антитеррористической защищенности объекта и критических элементов⁶³.

Так, прокуратурой субъекта совместно с сотрудником Управления Росгвардии по региону осуществлен выход на объекты ТЭК. Выявлены нарушения требований Правил по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации. Установлено, что

⁶² Панов С. В., Ключев С. В. Надзор за исполнением законодательства в сфере топливно-энергетического комплекса // Законность. 2011. № 2 (916). С. 3—7.

⁶³ Зверев Н. К., Сеницын И. М. Некоторые методологические подходы к обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов (на примере защищенности объектов науки и высшего образования) // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века — COUNTER-TERRORISM. 2018. № 4. С. 17—31.

организацией не выполнены работы по оборудованию наблюдательной вышки охранной телевизионной системой, взрывозащитными средствами, постовых будок — средствами тревожно-вызывной сигнализации, объекта — системами охранного телевидения, объектовыми стационарными радиостанциями и др. Принимая во внимание длительное неисполнение требований законодательства об антитеррористической защищенности, прокуратурой субъекта Российской Федерации направлено исковое заявление о возложении на ТЭЦ обязанности устранить нарушения требований законодательства об антитеррористической защищенности. Исковое заявление было рассмотрено судом, требования удовлетворены⁶⁴;

непроведение периодических учений (не реже одного раза в год) с оценкой эффективности системы физической защиты;

отсутствие системы охранного освещения;

несоответствие контрольно-пропускного пункта объекта;

неиспользование паспортов безопасности по основаниям, указанным в постановлении Правительства Российской Федерации от 05.05.2012 № 460 «Об утверждении Правил актуализации паспорта безопасности объекта топливно-энергетического комплекса»;

неосуществление мероприятий по категорированию и паспортизации объектов (в связи с выявленными нарушениями органами прокуратуры вносились представления, виновные лица по постановлениям прокурора привлекались к административной ответственности, предусмотренной статьей 20.35 КоАП РФ);

непроведение иных мероприятий по антитеррористической укреплённости.

Следует отметить, что при проверке объектов промышленности, ТЭК, водоснабжения и водоотведения возникают трудности, связанные с длительностью неполучения некоторыми правообладателями объектов от уполномоченных органов сведений о включении в соответствующие перечни объектов, подлежащих категорированию. Неполучение соответствующей информации руководителями указанных организаций не позволяет провести в полном объеме мероприятия по антитеррористической укреплённости и, соответственно, работник прокуратуры не может своевременно оценить соблюдение требований вышеуказанного законодательства.

⁶⁴ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2018 г. № 50-АД18-7. Доступ из спрв.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Кроме того, представляется необходимым оценивать соблюдение требований законодательства и в деятельности некоммерческих организаций, в том числе давать оценку уставу организации. Так, Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» определяет круг лиц, которые не могут выступать учредителями (участниками, членами) некоммерческой организации, в том числе:

лицо, включенное в перечень в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

общественное объединение или религиозная организация, деятельность которых приостановлена в соответствии со статьей 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»;

лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности.

Учитывая изложенное, в уставе должно быть предусмотрено исключение учредителей в связи с установлением указанных обстоятельств.

Положительной является практика проведения проверок деятельности учреждений и организаций в сфере ТЭК на предмет соблюдения требований законодательства о противодействии легализации денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В связи с этим необходимо изучить правила внутреннего контроля, которые определяют порядок проведения комплекса мероприятий, организацию и осуществление внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. Положения правил в полной мере должны соответствовать требованиям действующего законодательства, в том числе организация должна предусмотреть положения, регламентирующие отказ в приеме клиента на обслуживание, должен быть разработан порядок взаимодействия работников по вопросам реализации правил внутреннего контроля.

В заключение следует отметить, что вопрос обеспечения энергетической безопасности для нашей страны имеет самый высокий приоритет. Доктрина энергетической безопасности на ближайшую перспективу будет являться основой для развития ТЭК и

принятия ряда нормативных правовых актов. Важно, чтобы все важнейшие аспекты энергетической безопасности имели полноценную правовую основу.

«Не существует универсальных рецептов предупреждения терроризма и разрешения сложных проблем, лежащих в его основе. Важно понять: мир без насилия в обозримом будущем невозможен; основная антитеррористическая задача — максимально сокращать масштабы терроризма (как насилия „слабых” по отношению к „сильным”); основной путь такого сокращения — предупреждение или урегулирование социальных проблем и конфликтов ненасильственными, нерепрессивными, политическими методами»⁶⁵.

И экстремизм, и терроризм обращены к дестабилизации и разрушению жизнедеятельности гражданского общества. Множество форм проявлений терроризма и экстремизма не позволяют ослабить работу, направленную на принятие самых жестких мер, устранение, минимизацию последствий от разрушительного действия названных выше явлений.

В связи с этим подчеркиваем важность слаженности, комплексности деятельности всех органов и служб в осуществлении мероприятий по противодействию терроризму и экстремизму, упрочению законности и правопорядка.

В целях своевременного выявления нарушений действующих законов и эффективного принятия мер по устранению причин и факторов, порождающих указанные опасные социальные явления, надзорная деятельность органов прокуратуры в рассмотренном направлении должна иметь наступательный характер.

3.5.4. Особенности прокурорской проверки исполнения законов об антитеррористической защищенности объектов транспорта

В XXI веке в связи с изменениями, произошедшими в общественной, политической и экономической жизни, Россия столкнулась с комплексом проблем, некоторые из которых связаны с угрозой ее территориальной целостности и суверенитету, а в целом — национальной безопасности. Одной из таких угроз является терроризм.

⁶⁵ Актуальные вопросы прокурорской деятельности : лекции / А. Н. Попов [и др.] ; под ред. Г. В. Штадлера. СПб., 2016. С. 125.

Как уже отмечалось, террористический акт, совершенный на любом объекте, представляет серьезную опасность для государства и общества, однако совершенный на транспорте такой акт влечет за собой наиболее значительное количество жертв и причиняет особо крупный ущерб. Прежде всего сказанное относится к железнодорожному и воздушному транспорту.

Приведем несколько примеров:

13.08.2007 в результате подрыва железнодорожного полотна произошло крушение поезда «Невский экспресс», следовавшего по маршруту Москва — Санкт-Петербург. Мощность взрывного устройства составила до 2 кг в тротиловом эквиваленте, пострадали 60 человек⁶⁶;

27.11.2009 в результате террористического акта произошло крушение скоростного поезда «Невский экспресс», в результате чего 28 человек погибли, более 130 получили ранения⁶⁷;

24.01.2011 в зоне прилетов иностранных авиалиний в международном аэропорту «Домодедово» террорист-смертник привел в действие размещенное на его поясе самодельное взрывное устройство массой от 2 до 3 кг в тротиловом эквиваленте, снаряженное поражающими элементами в виде множества цилиндрических роликов и шариков от подшипников. В результате произошедшего взрыва погибли 37 и получили телесные повреждения различной степени тяжести 173 человека⁶⁸;

29.12.2013 был совершен террористический акт на железнодорожном вокзале в Волгограде. Мощность взрывного устройства составила 10 кг в тротиловом эквиваленте. Погибли 18 человек⁶⁹;

31.10.2015 произошел террористический акт на борту самолета Airbus A-321, следовавшего по маршруту Шарм-эль-Шейх — Санкт-Петербург. Погибли все находившиеся на борту самолета 224 человека⁷⁰.

⁶⁶ РИА Новости : сайт. URL: <https://ria.ru/20170813/1500186626.html> (дата обращения: 26.07.2023).

⁶⁷ Там же. URL: <https://ria.ru/20131127/979516035.html> (дата обращения: 26.07.2023).

⁶⁸ Там же. URL: <https://ria.ru/20210124/terakt-1594135963.html> (дата обращения: 26.07.2023).

⁶⁹ Там же. URL: <https://ria.ru/20141229/1040670762.html> (дата обращения: 26.07.2023).

⁷⁰ Там же. URL: <https://ria.ru/20201031/krushenie-1582146390.html> (дата обращения: 26.07.2023).

Безусловно, значительная часть ответственности за такие трагедии лежит на руководителях и должностных лицах правоохранительных органов, которые допустили совершение тяжких преступлений на транспорте и не сумели предотвратить террористический акт на этапе приготовления к нему.

По заявлению директора ФСБ А. Бортникова, сделанному 01.05.2021, определенные успехи в этой сфере деятельности правоохранительных органов имеются, поскольку за предшествовавшие 10 лет в России было предотвращено около 200 террористических актов⁷¹. Однако и сегодня нельзя признать достаточными меры, принимаемые по защите граждан на объектах транспортного комплекса, высокой — эффективность защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, совершённым — законодательство, связанное с защитой всего транспортного комплекса страны от противоправных посягательств. Такая ситуация не только вызывает в обществе негативное отношение к органам и должностным лицам, в чьи обязанности входит противодействие терроризму, но и сказывается на международном авторитете Российской Федерации. Изложенные обстоятельства свидетельствуют об острой необходимости усиления прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов транспорта.

Сегодня прокуратура играет заметную роль в обеспечении законности при осуществлении деятельности по противодействию терроризму вообще и обеспечении антитеррористической безопасности на транспорте в частности. В 2022 году органами прокуратуры в сфере противодействия терроризму на транспорте выявлено более 8 000 нарушений законодательства. С целью их устранения внесено 1 540 представлений, по представлениям прокурора 1 025 лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, в суды направлено 1 037 исков, принесено 70 протестов на незаконные правовые акты.

Согласно пункту 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере»

⁷¹ ALL NEWS. Все Новости : сайт. URL: <https://news-all.ru/krupnejshie-teraktyv-rossii-za-poslednie-10-let.html> (дата обращения: 26.07.2023).

надзор за исполнением законов о транспортной безопасности признан одним из приоритетных направлений прокурорского надзора.

В целях активизации прокурорского надзора в данной сфере еще в 2007 году были воссозданы ликвидированные ранее региональные транспортные прокуратуры, а в Генеральной прокуратуре Российской Федерации создано специализированное управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере. В настоящее время существует восемь транспортных прокуратур, приравненных к прокуратурам субъектов Российской Федерации (Московская межрегиональная, Северо-Западная, Западно-Сибирская, Южная, Восточно-Сибирская, Приволжская, Дальневосточная, Уральская транспортные прокуратуры), в состав которых входят более 140 транспортных прокуратур на правах районных. При образовании подсистемы транспортных прокуратур был использован предметно-территориальный принцип. Транспортные прокуратуры действуют в специально определяемых границах с учетом особенностей сферы общественных отношений, предмета и объектов прокурорского надзора.

Как уже отмечалось выше, прокурорская проверка является основным средством выявления нарушений законодательства в любой сфере правоотношений. Не является исключением и деятельность прокурора в обеспечении антитеррористической защищенности объектов. Выявление прокурором в ходе проверки допущенных нарушений в рассматриваемой сфере позволяет не только устранить уже допущенные нарушения, но и обеспечить своевременное принятие профилактических мер для того, чтобы подобные нарушения не были допущены впредь. Именно поэтому представляется целесообразным более подробно остановиться на особенностях проведения прокурорской проверки исполнения законов об антитеррористической защищенности объектов транспорта.

Подготовка к проведению проверки рассматриваемого подвита во многом сходна с подготовкой к любой прокурорской проверке, однако имеет и свои особенности. На этапе подготовки к проверке, как уже подчеркивалось, должны быть решены следующие вопросы.

Следует определить *правовую базу (правовую основу)*, посредством которой регулируются правоотношения в данной сфере.

Она включает, как и любая другая проверка, проводимая прокурором в сфере противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию, прежде всего:

- Конституцию Российской Федерации;
- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;
- документы стратегического планирования;
- федеральные законы, регулирующие правоотношения в сфере противодействия распространению, в том числе с использованием различных интернет-ресурсов, материалов с признаками экстремистских;

кодексы Российской Федерации, положения которых подлежат применению при проведении проверки рассматриваемого под вида.

Началом становления законодательства в сфере обеспечения антитеррористической защищенности объектов транспорта является принятие Федерального закона «О транспортной безопасности», в котором заложены правовая и организационная основы безопасности на транспорте в целях обеспечения защиты от актов незаконного вмешательства. Данный Федеральный закон регулирует в основном вопросы именно антитеррористической защищенности всех объектов транспортного комплекса от противоправных действий (бездействия), к которым прежде всего относятся террористические акты.

Понятие транспортной безопасности в российском законодательстве ограничено лишь сферой защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. **Акт незаконного вмешательства** — противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий (пункт 1 статьи 1 Федерального закона «О транспортной безопасности»).

Таким образом, понятия «транспортная безопасность» и «антитеррористическая защищенность объектов транспорта» сходны по своему содержанию. Однако понятие «антитеррористическая защищенность объектов транспорта» уже, так как оно предполагает защищенность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств только от террористических актов и иных

преступлений террористического характера и не затрагивает других противоправных действий (бездействия), в том числе административных правонарушений.

Пунктами 3, 4 и 6 части 2 статьи 2 Федерального закона «О транспортной безопасности» предусмотрено, что основными задачами обеспечения транспортной безопасности являются: оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; разработка и реализация мер по обеспечению транспортной безопасности.

За весь период действия рассматриваемого Закона принято 25 федеральных законов, которыми в него были внесены изменения и дополнения.

В нормативно-правовом и организационно-управленческом плане данный Закон с момента его принятия позволил решить вопросы:

реализации системы государственного управления в области обеспечения транспортной безопасности;

упорядочения отношений между государственными органами и субъектами транспортной инфраструктуры в области транспортной безопасности (которые в результате экономических реформ стали негосударственными предприятиями);

ресурсного обеспечения транспортной безопасности, в том числе финансирования, подготовки квалифицированных кадров, внедрения научно-технических разработок, особенно в условиях государственно-частного партнерства;

информационного обеспечения в области транспортной безопасности, включая порядок получения от субъектов транспортной инфраструктуры и предоставления уполномоченным федеральным органам исполнительной власти персональных сведений о пассажирах;

гармонизации российского законодательства и правовой практики с международными нормами и стандартами, которые Российская Федерация должна соблюдать в силу взятых на себя обязательств.

Статьей 4 Федерального закона «О транспортной безопасности» установлено, что обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры и пере-

возчиков. С целью совершенствования юридических норм об ответственности за невыполнение требований транспортной безопасности, устранения имеющихся в законодательстве несоответствий Федеральным законом от 27.07.2010 № 195-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением транспортной безопасности» в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях внесены изменения, согласно которым усилена ответственность, предусмотренная за нарушение требований безопасности на объектах транспортной инфраструктуры, а также ужесточено наказание за незаконное вмешательство в деятельность транспорта.

Существенные изменения в законодательство о транспортной безопасности внесены Федеральным законом от 03.02.2014 № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности». Так, в данном Законе определено понятие «зона транспортной безопасности», в которой возможно проведение досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности. Также введено понятие «подразделения транспортной безопасности», которое необходимо для определения конкретных сотрудников, уполномоченных осуществлять досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности.

Новеллами законодательства о транспортной безопасности являются закрепление обязанности субъектов транспортной инфраструктуры предоставлять в компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности полную и достоверную информацию для проведения категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; предоставление права субъектам транспортной инфраструктуры самостоятельно проводить оценку уязвимости транспортных средств. Регламентируется подготовка и аттестация сил обеспечения транспортной безопасности.

Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности» Федеральный закон «О транспортной безопасности» дополнен статьей 12.2, согласно которой обязанность проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра, наблюдения и (или) собеседования в целях обеспечения

транспортной безопасности возлагается на уполномоченных лиц из числа работников подразделений транспортной безопасности. Данной статьей также регламентирован досмотр физических лиц, их багажа и ручной клади на входе в здания пассажирских вокзалов на железнодорожном транспорте.

Кроме того, Федеральный закон «О транспортной безопасности» дополнен статьей 12.1, предусматривающей правила подготовки и аттестации сил обеспечения транспортной безопасности, аккредитации аттестующих организаций, юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности, формирования и ведения реестра органов аттестации.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона «О транспортной безопасности» объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства подлежат обязательному категорированию с учетом степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства и его возможных последствий. Категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств осуществляется компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности. Правила категорирования и установления количества категорий объектов транспортной инфраструктуры утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 03.10.2020 № 1595. Не будучи законодательным актом в узком смысле, Правила имеют большое значение в регулировании рассматриваемых правоотношений. Поэтому прокурору при подготовке к проверке необходимо изучить внимательно этот документ.

Указанные Правила основными задачами категорирования определили отнесение компетентным органом каждого объекта транспортной инфраструктуры, подлежащего категорированию, к одной из категорий. Категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств осуществляется на основании критериев категорирования по видам транспорта. *Критериями категорирования* объектов транспортной инфраструктуры или транспортных средств являются степень угрозы совершения акта незаконного вмешательства, возможные последствия совершения акта незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры.

По результатам категорирования объекту транспортной инфраструктуры присваивается категория, соответствующая наивысшему количественному показателю любого из критериев

категорирования, предусмотренных порядком установления критериев категорирования. Субъект транспортной инфраструктуры уведомляется о принятом решении в срок, не превышающий 30 календарных дней со дня получения заявления.

Проведение категорирования указанных объектов в системе действий по обеспечению транспортной безопасности занимает основополагающее место, поскольку от установленной категории объекта транспортной инфраструктуры и (или) транспортного средства зависит осуществление иных задач по обеспечению транспортной безопасности, указанных в статье 2 Федерального закона «О транспортной безопасности».

Так, в соответствии со статьей 8 Федерального закона «О транспортной безопасности» уполномоченными федеральными органами исполнительной власти на основании присвоенной категории и уровня безопасности устанавливаются требования по обеспечению транспортной безопасности. Требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, утверждены приказами Министерства транспорта Российской Федерации.

На основании статьи 5 Федерального закона «О транспортной безопасности» проводится оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств. Результаты оценки утверждаются компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности.

Сущность проведения оценки уязвимости объекта сводится к деятельности по его изучению с последующим описанием технических и технологических характеристик объекта транспортной инфраструктуры и (или) транспортного средства, системы принятых на объекте транспортной инфраструктуры и (или) транспортном средстве мер по защите от актов незаконного вмешательства, способов реализации потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объекта транспортной инфраструктуры и (или) транспортного средства. Оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры проводится специализированными организациями в области обеспечения транспортной безопасности с учетом требований по обеспечению транспортной безопасности на основе публичного договора. Оценка уязвимости транспортных средств может проводиться субъектами транспортной инфраструктуры. Срок проведения оценки уязвимости не должен превышать 30 календарных дней со

дня поступления документов в компетентный орган в области обеспечения транспортной безопасности.

Согласно статье 9 Федерального закона «О транспортной безопасности» на основании результатов проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств субъекты транспортной инфраструктуры разрабатывают планы обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств; не позднее трех месяцев со дня утверждения результатов оценки уязвимости направляют указанные планы на утверждение в компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности.

Согласно пункту 2 Порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и (или) судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 02.07.2021 № 225, план разрабатывается отдельно для каждого объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства. Для транспортных средств, используемых одним субъектом транспортной инфраструктуры, у которых идентичны конструктивные, технические и технологические элементы и категория, допускается разработка плана для группы транспортных средств.

Реализация планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств осуществляется субъектами транспортной инфраструктуры, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — субъектами транспортной инфраструктуры совместно с органами государственной власти или органами местного самоуправления либо исключительно органами государственной власти (часть 4 статьи 9 Федерального закона «О транспортной безопасности»).

В соответствии со статьей 7 Федерального закона «О транспортной безопасности» в целях принятия мер по обеспечению транспортной безопасности устанавливаются различные уровни безопасности в транспортном комплексе. Перечень уровней безопасности и порядок их объявления при изменении степени

угрозы совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2020 № 2344 «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)».

Статьей 10 Федерального закона «О транспортной безопасности» предусмотрены ограничения на выполнение работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности (например, работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности, не вправе выполнять лица, имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение умышленного преступления, а также лица, страдающие психическими заболеваниями, алкоголизмом, наркоманией, токсикоманией, до прекращения в отношении этих лиц диспансерного наблюдения в связи с выздоровлением или стойкой ремиссией).

В соответствии с частью 1 статьи 11 Федерального закона «О транспортной безопасности» в целях осуществления мер по обеспечению транспортной безопасности создана единая государственная информационная система обеспечения транспортной безопасности, являющаяся собственностью Российской Федерации. Согласно части 2 статьи 11 данного Закона информационная система состоит, в том числе, из автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах и персонале транспортных средств.

Нормативным правовым актом в сфере антитеррористической защищенности объектов транспорта, определяющим основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, является Федеральный закон «О противодействии терроризму». В соответствии со статьей 2 данного Федерального закона приоритет предупредительных мер является одним из основных принципов противодействия терроризму.

Согласно подпункту «а» пункта 4 статьи 3 Федерального закона «О противодействии терроризму» противодействие терроризму — это деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также физических и юридических лиц по предупреждению терроризма, в том числе по выяв-

лению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма).

В подпункте «д» пункта 11 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации одной из основных задач противодействия терроризму названо обеспечение безопасности граждан и антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест с массовым пребыванием людей.

В пункте 6 статьи 3 Федерального закона «О противодействии терроризму» содержится официальное определение понятия «антитеррористическая защищенность объекта» — состояние защищенности здания, строения, сооружения, иного объекта, места массового пребывания людей, препятствующее совершению террористического акта. При этом под местом массового пребывания людей понимается территория общего пользования поселения или городского округа, либо специально отведенная территория за их пределами, либо место общего пользования в здании, строении, сооружении, на ином объекте, на которых при определенных условиях может одновременно находиться более пятидесяти человек.

Определение понятия «антитеррористическая защищенность объекта» впервые на законодательном уровне закреплено посредством Федерального закона от 23.07.2013 № 208-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам антитеррористической защищенности объектов», которым внесены изменения в статью 3 Федерального закона «О противодействии терроризму».

Правительству Российской Федерации в соответствии со статьей 5 Федерального закона «О противодействии терроризму» предоставлено право устанавливать обязательные для исполнения требования к антитеррористической защищенности объектов (зданий, строений, сооружений, иных объектов): например, конкретные требования к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей утверждены постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)».

Самостоятельное значение при подготовке к проведению прокурорской проверки принадлежит изучению приказов Генерального прокурора Российской Федерации.

Следуя логике, рассмотренной выше⁷², представляется обоснованным **предмет проверки** рассматриваемого подвида определить следующим образом: это соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации и регулирующих отношения в части обеспечения антитеррористической защищенности объектов транспорта, соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами публичной власти федеральных территорий, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; а также соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами в рассматриваемой сфере.

Поскольку рассматриваются особенности проведения проверок исполнения законов в сфере обеспечения антитеррористической защищенности объектов транспорта, при определении **объектов проверки** в их число следует включать все элементы транспортной инфраструктуры либо отдельные ее элементы по видам транспорта. Решение этого вопроса зависит от результатов изучения состояния законности на поднадзорных объектах.

На этапе подготовке также следует *установить круг лиц, чья деятельность подлежит оценке*. Круг таких лиц может быть определен исходя из специфики осуществления деятельности объекта или объектов проверки, распределения обязанностей внутри него и других обстоятельств.

С учетом специфики планируемой проверки решается вопрос об определении **времени и места** проведения проверки. Поскольку речь идет о проверке исполнения законов об антитеррористической защищенности транспорта, проведение проверки без

⁷² См. пункт 3.5.1 главы 3 Пособия.

выезда на объект (объекты) проверки представляется нецелесообразным. Вместе с тем изучение законов и локальных нормативных документов, регулирующих деятельность каждого объекта проверки и размещенных на официальных сайтах соответствующих органов и организаций, может быть произведено и без такого выезда.

В качестве *цели проверки* следует рассматривать обеспечение исполнения законодательства об антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры. Согласно цели и с учетом специфики объекта проверки формулируются *задачи*, которые необходимо решить для достижения поставленной цели.

Для обеспечения надлежащего уровня эффективности каждой прокурорской проверки еще на этапе подготовки к ней необходимо уточнить перечень документов и информации, подлежащих изучению. К таким документам относятся прежде всего локальные нормативные акты. Источниками информации традиционно могут выступать обращения граждан, сообщения в СМИ, материалы уголовных, гражданских, административных и арбитражных дел, результаты предыдущих прокурорских проверок.

Учитывая специфику объектов транспортной инфраструктуры, их взаимосвязи и функционирования, решается вопрос о привлечении к проверке специалистов, ставятся вопросы, которые надлежит разрешить. Вопросы, подлежащие выяснению при проведении проверки, формулируются исходя из специфики проверяемого объекта и с учетом знания о типичных нарушениях требований закона, допускаемых на данном объекте (или аналогичных).

Большинство нарушений требований законов о профилактике и противодействии терроризму связано с ненадлежащей организацией пропускного и внутриобъектового режимов, неисправностью камер видеонаблюдения, непроведением или несвоевременным проведением оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, отсутствием утвержденного плана обеспечения безопасности.

Одной из проблем, с которой сталкиваются транспортные прокуроры, является нарушение работниками транспортной безопасности установленного нормативно-правовыми актами порядка проведения досмотровых процедур, в частности на железнодорожных вокзалах, что влечет обоснованные обращения с жалобами граждан в органы прокуратуры на незаконность действий

работников предприятий, осуществляющих охрану объектов транспорта.

К типичным нарушениям в сфере подготовки и аттестации сил обеспечения транспортной безопасности, аккредитации подразделений транспортной безопасности и осуществления ими своих функций относится несоблюдение обязанности по проверке сотрудников сил обеспечения транспортной безопасности с целью выявления оснований, предусмотренных частью 1 статьи 10 Федерального закона «О транспортной безопасности», для прекращения трудовых отношений или отказа в приеме на работу.

Транспортными прокурорами в ходе проверок выявляются нарушения, допускаемые федеральными органами (Минтранс России, подведомственными ему службами) при проведении конкурсов, заключении и исполнении государственных контрактов на поставку оборудования, а также выполнении работ и оказании услуг в сфере обеспечения транспортной безопасности. Транспортными прокурорами на местах проверяются сроки исполнения государственных контрактов, соответствие принятых работ, поставленного оборудования техническим заданиям, содержащимся в государственных контрактах.

К *типичным нарушениям*, выявляемым транспортными прокурорами в этой сфере, можно отнести следующие нарушения Федерального закона «О транспортной безопасности»:

предоставление недостоверных сведений в уполномоченные органы владельцами объектов транспортной инфраструктуры для присвоения им соответствующих категорий;

необеспечение юридическими лицами подготовки и аттестации персонала, непосредственно осуществляющего оценку уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств;

нарушение субъектами транспортной инфраструктуры сроков проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, а также разработки и утверждения плана обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры;

вынесение уполномоченными государственными органами и их территориальными подразделениями необоснованных и немотивированных решений об отказе в утверждении оценок уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и планов обеспечения их безопасности;

бездействие авиационных учебных центров по организации надлежащей профессиональной подготовки персонала по авиационной безопасности;

отсутствие на объектах транспортной инфраструктуры в наглядной и доступной форме для всех физических лиц информации о требованиях законодательства относительно транспортной безопасности, о внутренних организационно-распорядительных документах, направленных на реализацию мер по обеспечению транспортной безопасности в части, их касающейся, включая запрещение проноса (провоза) предметов и (или) веществ, которые запрещены или ограничены для перемещения, в зону транспортной безопасности и зону свободного доступа, а также о предметах и веществах, которые запрещены или ограничены для перемещения;

отсутствие контрольно-пропускных пунктов и средств осмотра, а также их неисправность, ненадлежащее техническое обслуживание (предприятиями транспорта не обеспечиваются должное состояние периметрового ограждения, привлечение специализированной (ведомственной) охраны, необходимая укомплектованность силами и средствами обеспечения безопасности на транспорте, обучение работников, получение ими соответствующих разрешительных документов).

Изложенное негативным образом сказывается на организации пропускного и внутриобъектового режимов. При проведении проверок с использованием тест-предметов и тест-объектов было установлено, что субъектами транспортной инфраструктуры своевременно не принимается комплекс мер по обеспечению безопасности.

Значительное количество нарушений закона допускается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, и органом, осуществляющим функцию государственного контроля (надзора), что во многом влияет на состояние уровня защищенности объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства.

Так, подразделениями Федеральной службы по надзору в сфере транспорта не всегда реализуются полномочия по инспекторскому и административному реагированию, допускаются факты необоснованного освобождения виновных лиц от ответственности, у

должностных лиц контролирующих органов отсутствует достаточная подготовка, материалы с признаками преступлений в правоохранительные органы не направляются, неправильно и несвоевременно оформляются акты проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выдаются необоснованные предписания, незаконно прекращаются производства по делам об административных правонарушениях, виновные выборочно привлекаются к административной ответственности.

Нередко работники подразделений Федеральной службы по надзору в сфере транспорта удовлетворяются лишь получением ответов об организации мероприятий по устранению выявленных недостатков, при этом окончательное исполнение требований предписаний ими не отслеживается. Фактически контроль за реальным исполнением предписаний и принятие мер по понуждению к устранению нарушений законодательства, в том числе путем возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.5 «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностного лица), органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль» КоАП РФ, не осуществляются, что не соответствует нормам законодательства.

Средства прокурорского реагирования на выявленные в ходе проверки нарушения, их круг и целесообразная последовательность зависят от характера нарушений, особенностей объекта проверки и некоторых других факторов.

С учетом возросшей в последнее время террористической угрозы важно, чтобы все требования законодательства, обеспечивающего антитеррористическую защищенность объектов транспорта, соблюдались неукоснительно. В этих условиях существенно повышается значение прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере, общее состояние которого во многом зависит от уровня успешности и эффективности каждой прокурорской проверки.

Глава 4

НЕНАДЗОРНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ, ТЕРРОРИЗМУ И ИХ ФИНАНСИРОВАНИЮ

§ 4.1. Участие прокурора в рассмотрении дел судами

4.1.1. Обеспечение прокурором антитеррористической защищенности объектов массового пребывания людей, критически важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения в порядке гражданского судопроизводства

В соответствии с частью 6 статьи 3 Федерального закона «О противодействии терроризму» **антитеррористическая защищенность объекта (территории)** — состояние защищенности здания, строения, сооружения, иного объекта, места массового пребывания людей, препятствующее совершению террористического акта.

Под местом массового пребывания людей понимается территория общего пользования федеральной территории, поселения, муниципального округа или городского округа либо специально отведенная территория за их пределами, либо место общего пользования в здании, строении, сооружении, на ином объекте, на которых при определенных условиях может одновременно находиться более пятидесяти человек. Таким образом, перечень защищаемых объектов достаточно широк. В прокурорской практике проверки исполнения законов проводятся в отношении образовательных и медицинских организаций, объектов культуры⁷³ (дома культуры, библиотеки)⁷⁴, в отношении объектов спорта⁷⁵, промышленных предприятий, юридических лиц и индивидуальных

⁷³ Лужской городской прокуратурой выявлены нарушения закона об антитеррористической защищенности объектов культуры // Серебрянское сельское поселение Лужского муниципального района Ленинградской области : офиц. сайт. URL: <http://серебрянское.рф> (дата обращения: 26.07.2023).

⁷⁴ Прокуратура Правдинского района выявила нарушения в сфере противодействия терроризму // Администрация муниципального образования «Правдинский муниципальный округ Калининградской области» : офиц. сайт. URL: <https://admpravd.ru/news/district/3654-prokuratura-pravdinskogo-rayona-vyyavila-narusheniya-v-sfere-protivodeystviya-terrorizmu.html> (дата обращения: 26.07.2023).

⁷⁵ Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26 января 2022 г. № 88-1131/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

предпринимателей, размещающих граждан в принадлежащих им зданиях (сооружениях), в связи с функционированием площадей и парков⁷⁶.

В соответствии с пунктом 7 статьи 2 Федерального закона «О противодействии терроризму» одним из принципов противодействия терроризму в Российской Федерации является приоритет мер предупредительного характера. В целях обеспечения законности в рассматриваемой сфере правоотношений проводятся прокурорские проверки, по результатам которых, при отсутствии мер превентивного характера, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии терроризму» и соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации (например: постановления Правительства Российской Федерации от 25.03.2015 № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)», от 02.08.2019 № 1006 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства просвещения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства просвещения Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)», от 11.02.2017 № 176 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) в сфере культуры и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)», от 18.12.2014 № 1413 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) промышленности и формы паспорта безопасности объекта (территории) промышленности»⁷⁷), прокурорами принимаются меры реагирования: вносятся представления⁷⁸, в случае отсутствия результата в суд направляются иски⁷⁹. Указанная последовательность мер определена ведомственными организационно-распорядительными актами.

⁷⁶ Прокуратура Правдинского района выявила ...

⁷⁷ Требования, предъявляемые к антитеррористической защищенности объектов // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_31/activity/legal-education/explain?item=55888067 (дата обращения: 26.07.2023).

⁷⁸ Администрация Багаевского района : офиц. сайт. URL: <https://bagaev.donland.ru/presscenter/news/118482/> (дата обращения: 26.07.2023).

⁷⁹ Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 11 апреля 2023 г. по делу № 88-7508/2023, Определение Шестого кассационного суда

Прокурор обращается в суд с заявлением в интересах неопределенного круга лиц в соответствии с частью 1 статьи 45 ГПК РФ. Требования прокурора основываются на выявленных фактах неприятия мер по обеспечению антитеррористической защищенности объектов (территории). Ответчиками выступают собственник имущества и соответствующая организация, использующая имущество на законных основаниях (например, образовательные организации: детский сад, школа; медицинские организации). Собственник имущества обязывается обеспечить финансирование необходимых мер, а лицо, использующее имущество, — осуществить меры. Также соответчиком привлекается подразделение администрации публично-правового образования в соответствующей сфере отношений⁸⁰.

1. Практика обеспечения принятия мер антитеррористической защищенности объектов культуры.

1.1. Кассационным определением Второго кассационного суда общей юрисдикции оставлено без изменения определение суда апелляционной инстанции, вынесенное по заявлению прокурора об обязанности МБУК <...> в течение трех месяцев с момента вступления решения суда в законную силу оборудовать филиалы системами экстренного оповещения работников и посетителей объектов о потенциальной угрозе возникновения или о чрезвычайной ситуации, средствами тревожной сигнализации, средствами охранной сигнализации. Также суд обязал администрацию <...> муниципального округа <...> области в течение трех месяцев с момента вступления решения суда в законную силу обеспечить финансирование мероприятий, направленных на оборудование филиалов указанными системами⁸¹.

1.2. Суды первой и кассационной инстанций на основании пункта 26 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) в сфере культуры и формы паспорта

общей юрисдикции от 8 ноября 2022 г. по делу № 88-21422/2022. (Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».)

⁸⁰ Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 30 августа 2022 г. по делу № 88-13929/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸¹ Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 16 августа 2022 г. по делу № 88-18424/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

безопасности этих объектов (территорий)», который дополнительно к мероприятиям, указанным в пунктах 21—25.2 названных Требований, предусматривает обеспечение охраны объектов (территорий) второй категории опасности сотрудниками (работниками) частных охранных организаций (подразделений ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на создание ведомственной охраны, подразделений вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации, военизированных и сторожевых подразделений организации, подведомственной Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации), в том числе посредством реагирования на сообщения, поступающие с технических средств охраны, установленных на таких объектах (территориях), пришли к выводу, что оборудование учреждения объекта второй категории опасности исключительно системой оповещения без физического присутствия сотрудников охранной организации является недостаточным⁸².

2. Практика обеспечения антитеррористической защищенности организаций и предприятий.

2.1. Суд удовлетворил требования прокурора об обязанности ООО <название1> (собственника здания магазина <...>) и ООО <название2> (правообладателя) принять меры к обеспечению антитеррористической защищенности магазина, так как комиссия по обследованию и категорированию магазина не создана, паспорт безопасности объекта не разработан и не утвержден. До обращения в суд с исковым заявлением прокуратура внесла в ООО <название2> представление об устранении нарушений требований антитеррористического законодательства, однако нарушения не были устранены. Решение суда первой инстанции оставлено без изменения вышестоящими судами⁸³.

2.2. Определением Третьего кассационного суда общей юрисдикции оставлены без изменения акты нижестоящих судов об удовлетворении требований прокурора города в интересах не-

⁸² Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 28 марта 2023 г. по делу № 88-7067/2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸³ Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 29 июня 2022 г. по делу № 88-10241/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

определенного круга лиц к АО <...> об устранении нарушений законодательства об антитеррористической защищенности объектов. Прокуратура в результате проверки установила, что в нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации от 18.12.2014 № 1413 оценка антитеррористической защищенности АО <...> не проведена, объекты (территории) не категорированы и не паспортизированы. В адрес руководителя АО <...> внесено представление, однако требования закона исполнены частично, создана комиссия по обследованию АО <...>, акт обследования и категорирования, паспорт безопасности находятся на стадии разработки. Решением городского суда, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам областного суда, на АО <...> возложена обязанность в пятимесячный срок с даты вступления решения суда в законную силу провести категорирование и паспортизацию объекта (территории); в двухмесячный срок с даты утверждения паспорта или паспортов безопасности объекта обеспечить охрану объектов (территорий), в том числе опасных производственных объектов, войсками национальной гвардии Российской Федерации и (или) организациями, находящимися в ведении Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, в случае присвоения объектам (территориям) по результатам их категорирования категории опасности «В» и «С»⁸⁴.

2.3. Прокурор в защиту интересов неопределенного круга лиц обратился в суд с иском к ПАО <...> в лице филиала <название1> о возложении обязанности в течение одного года с момента вступления в силу решения устранить нарушения постановления Правительства Российской Федерации, оборудовать объекты <название2> ГЭС, принадлежащие филиалу <название1> ПАО <...>, инженерно-техническими средствами защиты, техническими средствами охраны, вспомогательными системами и пр. В результате проверки прокуратурой были установлены нарушения законодательства, в ответ на представление ответчик сообщил об утверждении плана мероприятий по устранению выявленных нарушений в срок до 2031 года. Суд первой инстанции решением, оставленным без изменения апелляционным определением судебной

⁸⁴ Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 14 июня 2023 г. по делу № 88-12070/2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

коллегии по гражданским делам областного суда, иск прокурора удовлетворил. Суд первой инстанции установил факт неисполнения ответчиком требований законодательства, пришел к выводу о разумности и достаточности для выполнения ответчиком возложенной на него обязанности срока в один год. Суд апелляционной инстанции указал, что высокая стоимость затрат на проведение мероприятий не может быть признана основанием для освобождения ответчика от исполнения обязанностей; суд кассационной инстанции отметил, что доводы кассационной жалобы ответчика о недостаточности времени для исполнения решения суда доказательствами не подтверждаются, ответчиком не предпринимаются меры для устранения нарушений действующего законодательства с 2013 года. Акты судов первой и апелляционной инстанций оставлены без изменения определением Третьего кассационного суда общей юрисдикции⁸⁵.

3. Инициирование прокурором судебного понуждения к принятию мер в целях обеспечения антитеррористической защищенности образовательных организаций.

По делам данной категории формируется судебная практика привлечения к участию в деле соответчиками администрации и комитета по образованию администрации.

3.1. Прокурор обратился в суд в защиту интересов Российской Федерации, прав и законных интересов неопределенного круга лиц с иском к администрации <...> городского округа и МБОУ СОШ <номер>. Определением суда к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечен комитет по управлению имуществом администрации <...> городского округа, в качестве соответчика — отдел образования администрации <...> городского округа⁸⁶.

3.2. Решением <...> городского суда Ростовской области удовлетворено исковое заявление прокурора к администрации города и МБОУ <Лицей>, апелляционным определением Ростовского областного суда решение оставлено без изменения. Срок реализа-

⁸⁵ Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 20 июня 2022 г. по делу № 88-8503/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸⁶ Решение Кашинского межрайонного суда Тверской области от 5 апреля 2022 г. по делу № 2-73/2022 // Кашинский межрайонный суд Тверской области : офиц. сайт. URL: <http://kashinsky.twr.sudrf.ru/> (дата обращения: 09.09.2023).

ции мероприятий, направленных на обеспечение антитеррористической безопасности, по паспорту безопасности для образовательных учреждений города истек, однако МБОУ <Лицей> не обеспечил охрану объекта (территории). Суд указал, что отсутствие или недостаточность бюджетного финансирования не освобождает администрацию города от исполнения возложенных на нее обязанностей. Суд кассационной инстанции оставил без изменения решение <...> городского суда Ростовской области и апелляционное определение Ростовского областного суда⁸⁷.

Отметим, что в решении суда первой инстанции должны быть четко перечислены необходимые меры и определены сроки их реализации.

3.3. Решением суда первой инстанции ответчики обязаны в срок до 01.09.2022 выделить денежные средства и в четырехмесячный срок со дня поступления денежных средств отремонтировать ограждение детского сада. Решение суда первой инстанции вынесено 16.03.2022, апелляционное определение областного суда — 07.06.2022⁸⁸. При таких обстоятельствах возникает вопрос об исполнимости судебных актов. Представляется, что администрация муниципального образования, обжалующая решение суда первой инстанции, не примет мер к исполнению решения. Имеется вероятность, что на момент вынесения кассационного определения срок исполнения решения суда первой инстанции истечет или будет близок к истечению. В указанной ситуации не обеспечивается защита прав несовершеннолетних, посещающих детский сад. В заседании суда первой инстанции представитель ответчика — администрации муниципального образования — с исковыми требованиями не согласилась в части срока устранения нарушений, пояснив, что администрация не имеет возможности выделить денежные средства до 01.09.2022, так как финансирование указанных мероприятий не предусмотрено бюджетом на 2022 год, соответствующие расходы будут предусмотрены при утверждении бюджета на 2023 год, просила установить срок для исполнения решения суда до 01.03.2023; представитель детского сада с исковыми требованиями согласилась, не оспаривала наличия

⁸⁷ Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 14 июня 2023 г. по делу № 88-15522/2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸⁸ См., напр.: Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 8 ноября 2022 г. по делу № 88-21422/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

необходимости проведения ремонта ограждения. Доводы администрации об отсутствии денежных средств на ремонт ограждения и о необходимости переноса срока выделения денежных средств суды не приняли во внимание⁸⁹.

Отметим, что при наличии оснований уместно решать вопрос о корректировке срока исполнения решения суда. Считаем оптимальным при вынесении решения определять срок исполнения решения суда периодом с момента вступления решения в законную силу, а не конкретной датой. Приведем пример верного, с нашей точки зрения, подхода при определении сроков исполнения требований прокурора.

3.4. Решением районного суда города, оставленным без изменения апелляционным определением областного суда, иски требования прокурора удовлетворены, на администрацию города возложена обязанность в течение шести месяцев со дня вступления решения суда в законную силу обеспечить финансирование МДОУ детский сад <номер> для организации охраны образовательного учреждения и установки охранной сигнализации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства просвещения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства просвещения Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)»; на МДОУ детский сад <номер> возложена обязанность в течение шести месяцев после поступления финансирования из бюджета муниципального образования города обеспечить образовательное учреждение охраной и установить охранную сигнализацию. С выводом суда согласился суд кассационной инстанции⁹⁰.

3.5. Подобное решение было вынесено по исковому заявлению прокурора в защиту прав, свобод и интересов неопределенного круга лиц к администрации города, МБОУ СОШ <номер> об обязанности администрации города в течение одного финансового года со дня вступления решения суда в законную силу обеспечить финансированием МБОУ СОШ <номер> для оснащения системой

⁸⁹ Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 8 ноября 2022 г. по делу № 88-21422/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹⁰ Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 11 апреля 2023 г. по делу № 88-7508/2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

подачи тревожных сообщений в подразделения войск национальной гвардии Российской Федерации или в систему обеспечения вызова экстренных оперативных служб, обеспечения охраны сотрудниками частных охранных организаций, подразделениями вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации, военизированными и сторожевыми подразделениями организации, подведомственной Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, или подразделениями ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на создание ведомственной охраны, оснащения охранной сигнализацией; об обязанности МБОУ СОШ <номер> в течение одного финансового года со дня поступления финансирования обеспечить антитеррористическую защищенность в указанной части⁹¹.

4. Практика обеспечения антитеррористической защищенности организаций здравоохранения.

Определением Пятого кассационного суда общей юрисдикции оставлено без изменения решение суда первой инстанции и определение суда апелляционной инстанции об обязанности министерства здравоохранения Ставропольского края в срок до 01.02.2023 предоставить финансирование <номер> филиала ГБУЗ <название>; об обязанности филиала ГБУЗ <название> после поступления соответствующего финансирования выполнить мероприятия по установке ограждения по периметру территории, выполнить мероприятия по оснащению видеонаблюдением по периметру учреждения, по обеспечению работы охранных организаций. Полагаем, что в связи с указанием в решении суда точных дат окончания сроков исполнения решения возникает вопрос обеспечения реального исполнения требований прокурора⁹².

В связи с изложенным отметим, что в подобной ситуации суд апелляционной инстанции изменил решение суда первой инстанции в части определения сроков исполнения решения⁹³.

⁹¹ Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 18 апреля 2023 г. по делу № 88-8161/2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹² Определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 24 апреля 2023 г. по делу № 88-3573/2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹³ Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 28 февраля 2022 г. по делу № 88-1491/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Практика обеспечения антитеррористической защищенности гостиниц.

Понуждение к принятию необходимых мер для обеспечения антитеррористической защищенности таких мест массового пребывания граждан, как гостиницы, осуществляется вышеуказанным образом.

Отметим, что в соответствии с пунктами 5, 8 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности гостиниц и иных средств размещения и формы паспорта безопасности этих объектов» необходимо комиссионное обследование и категорирование гостиниц. Для проведения категорирования гостиницы по решению ответственного лица создается комиссия по обследованию и категорированию гостиницы (далее — Комиссия), к работе которой могут привлекаться по согласованию представители территориального органа безопасности, территориального органа Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации или подразделения вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации по месту нахождения гостиницы (судебная практика рассматривает участие представителей указанных органов как обязательное⁹⁴). В силу подпунктов «д», «е» пункта 10 названного Постановления Комиссия определяет категорию гостиницы или подтверждает (изменяет) ранее присвоенную категорию; определяет необходимые мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности гостиницы в зависимости от присваиваемой гостинице категории, а также сроки осуществления указанных мероприятий с учетом объема планируемых работ и источников финансирования. На основании пункта 11 рассматриваемого Постановления результаты работы Комиссии оформляются актом обследования и категорирования гостиницы, который составляется в одном экземпляре, подписывается всеми членами Комиссии и хранится вместе с первым экземпляром паспорта безопасности гостиницы.

5.1. Требования прокурора об обязанности индивидуального предпринимателя Х. в срок до 01.09.2021 провести обследование и категорирование гостиницы <название>, в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации

⁹⁴ Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 28 февраля 2022 г. по делу № 88-1491/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

«Об утверждении требований к антитеррористической защищенности гостиниц и иных средств размещения и формы паспорта безопасности этих объектов», были удовлетворены судом первой инстанции. По указанному делу суд апелляционной инстанции пришел к выводу об изменении решения суда первой инстанции в части установленного судом срока исполнения решения суда (до 01.09.2021), поскольку на момент рассмотрения в суде апелляционной инстанции и вступления решения суда по настоящему делу в законную силу срок истек. В связи с этим обязал ответчика провести обследование и категорирование гостиницы <название>⁹⁵. Судебные акты оставлены без изменения кассационным определением Третьего кассационного суда общей юрисдикции. Оценивая представленный суду акт обследования и категорирования гостиницы, составленный Х. с участием технического руководителя и администратора, суд первой инстанции признал документ ненадлежащим доказательством исполнения ответчиком действующего законодательства, поскольку акт составлен не комиссионно, без привлечения территориального органа безопасности, территориального органа Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации или подразделения вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации по месту нахождения объекта. Суд не согласился с толкованием ответчиком положений законодательства как предоставляющих владельцу гостиницы право определять по своему усмотрению необходимость привлечения к обследованию и категорированию гостиницы представителей территориального органа безопасности, территориального органа Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации или подразделения вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации. Законодатель предоставляет лишь возможность определить орган, который примет участие в комиссии (по согласованию указанных органов), однако не владельцу гостиницы, не являющемуся лицом, компетентным в области обеспечения антитеррористической защищенности. Составление работниками гостиницы акта без участия компетентных органов не дает оснований для вывода о выполнении требований постановления Правительства Российской Федерации «Об утвер-

⁹⁵ Там же.

ждении требований к антитеррористической защищенности гостиниц и иных средств размещения и формы паспорта безопасности этих объектов» в срок до 01.12.2021.

5.2. Прокурор в интересах неопределенного круга лиц обратился в суд с иском к ФИО1 об устранении нарушений законодательства о противодействии терроризму, в обоснование заявленных требований указав, что ФИО1, будучи собственником средства размещения, не обеспечил категорирование объекта размещения, не создал комиссию по обследованию и категорированию средства размещения, допустил нарушения законодательства о противодействии терроризму. Просил возложить на ответчика обязанность по устранению указанных нарушений. Решением суда первой инстанции исковые требования прокурора удовлетворены. Апелляционным определением решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

В кассационной жалобе был поставлен вопрос об отмене решения суда первой инстанции и апелляционного определения ввиду того, что ответчик прекратила деятельность в качестве индивидуального предпринимателя в июне 2022 года, объект недвижимости, который указан в ходе проверки как средство размещения, фактически таковым не являлся; услуги для размещения туристов не предоставлялись с 2020 года. Судебная коллегия по гражданским делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции установила, что судами не установлены обстоятельства, имеющие значение для рассматриваемого спора, выводы сделаны при неправильном применении норм материального и процессуального права. В предмет доказывания по иску прокурора об устранении нарушений требований законодательства о противодействии терроризму входит выяснение следующих обстоятельств:

является ли объект, принадлежащий ответчику, объектом размещения и массового пребывания людей, в том числе гостиницей;

используется ли объект недвижимости, принадлежащий ответчику, в качестве гостиницы с массовым пребыванием людей;

осуществляется ли ответчиком на данном объекте деятельность, связанная с размещением и массовым пребыванием людей на объекте;

имеются ли правовые основания для возложения на ответчика обязанности по устранению нарушений требований законодательства о противодействии терроризму.

Перечисленные обстоятельства имеют правовое значение для рассматриваемого спора, однако суд первой инстанции, с которым согласился суд апелляционной инстанции, обстоятельства в полной мере не выяснил, а доказательствам, представленным ответчиком в обоснование возражений на иск, надлежащую оценку не дал. Ответчиком в материалы дела был представлен ответ администрации города, согласно которому гостевой дом <...> исключен из перечня всех типов средств размещения (инвентаризации), расположенных и функционирующих на территории городского поселения района. Кроме того, ответчик ссылалась на то обстоятельство, что с 17.06.2022 прекратила свою деятельность в качестве индивидуального предпринимателя. Указанные обстоятельства были проигнорированы судами нижестоящих инстанций, им не была дана надлежащая оценка. Суды нижестоящих инстанций представленные ответчиком доводы и доказательства не исследовали и не установили назначение и использование спорного объекта, не определили, используется ли он в качестве гостиницы, то есть как объект массового пребывания людей, либо используется в качестве индивидуального жилого дома, как это указано в выписке из ЕГРН, имеющейся в материалах дела. От установления данных обстоятельств зависело наличие либо отсутствие оснований для возложения на ответчика обязанности по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности гостиниц и иных средств размещения граждан. Суды нижестоящих инстанций, приходя к выводу об удовлетворении иска прокурора, представленные доказательства проигнорировали, должную правовую оценку доводам ответчика и доказательствам, подтверждающим факт прекращения деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, а также обстоятельствам, связанным с назначением спорного объекта, не дали.

Решение <...> городского суда Краснодарского края и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Краснодарского краевого суда были отменены, дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции⁹⁶.

⁹⁶ Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 11 мая 2023 г. по делу № 88-16288/2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Нахождение в населенных пунктах пустующих зданий в различной степени разрушения, в которых могут находиться посторонние лица.

Сформирована практика применения полномочий прокурора, а именно внесение представлений или обращение в суд с заявлением в порядке гражданского судопроизводства для инициирования мер по ограждению таких строений и предотвращению доступа в них. Ответчиком выступает собственник строения, здания, который решением суда обязывается принять меры к предотвращению доступа в строение через оконные и дверные проемы.

6.1. Определением кассационной инстанции оставлены без изменения акты нижестоящих судов, которые поддержали требования прокурора в защиту интересов неопределенного круга лиц к Межрегиональному территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом во Владимирской, Ивановской, Костромской и Ярославской областях об обязанности ограничить доступ в здание ремонтных мастерских путем заколачивания оконных и дверных проемов в течение трех месяцев с момента вступления решения суда в законную силу. Третьи лица по делу: администрация городского поселения <...>, администрация <...> муниципального района. Доводы апелляционной жалобы о невозможности выполнить мероприятия по ограничению доступа в здание в связи с отсутствием денежных средств на указанные нужды, которые должны быть доведены до МТУ Росимущества во Владимирской, Ивановской, Костромской и Ярославской областях главным распорядителем бюджетных средств — Федеральным агентством по управлению государственным имуществом, не могут быть приняты во внимание.

Проведение мероприятий по ограничению доступа в здание, являющееся федеральной собственностью, относится к полномочиям МТУ Росимущества во Владимирской, Ивановской и Ярославской областях, финансовое обеспечение которого для реализации возложенных на него функций осуществляет главный распорядитель бюджетных средств — Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. С учетом характера и объема работ, которые необходимо выполнить для устранения выявленных нарушений, материального положения ответчика суд посчитал необходимым установить срок исполнения решения, а

именно в течение трех месяцев со дня вступления решения суда в законную силу⁹⁷.

6.2. По аналогичному делу прокурор в интересах неопределенного круга лиц обратился в суд с иском к администрации муниципального района о возложении обязанности по ограничению свободного доступа в нежилые здания путем заложения оконных и дверных проемов кирпичной кладкой и осуществлению постоянного контроля за ее состоянием. Решением суда первой инстанции на администрацию муниципального района возложена обязанность по ограничению свободного доступа в нежилые одноэтажные производственные здания путем заложения оконных и дверных проемов кирпичной кладкой в течение 30 дней со дня вступления решения суда в законную силу; и возложена обязанность осуществлять постоянный контроль за исправностью установленных конструкций, ограничивающих свободный доступ на указанные объекты. Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам краевого суда решение суда первой инстанции оставлено без изменения. Суд кассационной инстанции оставил без изменения акты нижестоящих судов⁹⁸.

4.1.2. Особенности участия прокурора в административном судопроизводстве

Участие прокурора в рассмотрении административных дел судами выступает значимой составной частью такого ненадзорного поднаправления деятельности прокурора по противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию, как участие в рассмотрении дел судами.

В контексте рассматриваемых в Пособии вопросов актуальность представляет деятельность прокурора, связанная с решением вопросов:

о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного

⁹⁷ Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 18 мая 2023 г. по делу № 88-12718/2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹⁸ Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 5 июля 2022 г. по делу № 88-6326/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации, либо об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису, либо об ограничении доступа к информационным системам и (или) программам для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет» и функционирование которых обеспечивается организатором распространения информации в сети «Интернет» (глава 27 КАС РФ);

признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено (глава 27.1 КАС РФ);

признании информационных материалов экстремистскими (глава 27.2 КАС РФ).

Несмотря на логику, использованную законодателем при систематизации норм, вошедших в указанные главы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, для целей Пособия представляется целесообразным начать с рассмотрения особенностей деятельности прокурора, связанной с признанием информационных материалов экстремистскими.

При организации и осуществлении указанной деятельности прокурор в дополнение к приказам Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму», «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма» должен руководствоваться также приказом Генерального прокурора Российской Федерации «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими».

Первые три из названных приказов носят более общий характер, однако они также содержат положения, связанные с подготовкой административных исковых заявлений:

1) управлением по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации (согласно установленной законом подсудности):

в соответствии с подпунктом 2.7.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»:

о ликвидации организаций в связи с осуществлением экстремистской деятельности — в Верховный Суд Российской Федерации,

о запрете деятельности на территории Российской Федерации созданных за рубежом организаций (объединений) в связи с их причастностью к экстремизму;

в соответствии с подпунктом 2.5.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»:

о ликвидации организаций в связи с осуществлением террористической деятельности — в Верховный Суд Российской Федерации,

о запрете деятельности на территории Российской Федерации созданных за рубежом организаций (объединений) в связи с их причастностью к терроризму;

2) прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним специализированными прокурорами:

в соответствии с подпунктом 2.7.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»:

должны быть обеспечены подготовка и направление в суд административных исковых заявлений о ликвидации общественных объединений, религиозных и иных некоммерческих организаций, а также о запрете деятельности общественных объединений или религиозных организаций, не являющихся юридическими лицами, в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности (за исключением заявлений, предусмотренных подпунктом 2.7.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»);

в соответствии с подпунктом 2.5.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»:

должны быть обеспечены подготовка и направление в суд административных исковых заявлений о ликвидации организаций в связи с осуществлением террористической деятельности, о запрете деятельности на территории Российской Федерации действующих без государственной регистрации общественных и религиозных объединений, созданных на территории Российской Федерации, в связи с их причастностью к терроризму (согласно установленной законом подсудности),

должны быть согласованы проекты указанных административных исковых заявлений с управлением по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Положения приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими» являются более конкретизированными и более детально регулируют деятельность прокурора в административном судопроизводстве по указанному вопросу.

В целях формирования единой практики по реализации прокурорами полномочий, предоставленных статьей 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» и главой 27.2 КАС РФ, по направлению в суд административных исковых заявлений о признании информационных материалов экстремистскими в настоящее время установлено, что прокуроры должны обращаться с такими заявлениями в федеральные суды по месту обнаружения, распространения или нахождения организации, осуществившей производство таких материалов (статья 265.6 КАС РФ, пункт 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими»), по адресу организации, осуществляющей их производство (статья 265.6 КАС РФ). При этом направлять такие заявления вправе только прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры, а также их заместители и только после предварительного согласования с управлением по

надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации (военные прокуроры — с Главной военной прокуратурой) (пункты 1 и 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими»).

Направление административных исковых заявлений данной категории прокурорами городов, районов, другими территориальными, приравненными к ним военными прокурорами и прокурорами иных специализированных прокуратур запрещено в абзаце 2 пункта 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими».

Однако установленный порядок не снижает ответственности прокуроров городов и районов, на основании материалов которых подготовка проектов таких заявлений осуществляется структурными подразделениями прокуратур субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур, осуществляющими надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности (пункт 2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими») по согласованию с соответствующими по уровню структурными подразделениями, обеспечивающими участие прокуроров в рассмотрении соответствующих дел судами.

При принятии решения об обращении в суд с административным исковым заявлением прокуроры не должны допускать действий, которые могут спровоцировать неблагоприятные социальные последствия (пункт 4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими»). Учитывая, что речь идет об оспаривании материалов, которые содержат призывы к осуществлению экстремистской деятельности, обосновывают или оправдывают необходимость осуществления такой деятельности и могут оказать дестабилизирующее воздействие на обстановку в

регионе, важно уметь прогнозировать варианты развития ситуации при рассмотрении соответствующего искового заявления судом. Не случайно в рассматриваемом приказе обращается внимание на необходимость учитывать, что в соответствии со статьей 3.1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» Библия, Коран, Танах и Ганджур, их содержание и цитаты из них не могут быть признаны экстремистскими материалами.

Требования к форме и содержанию административного искового заявления о признании информационных материалов экстремистскими регламентированы частью 1, пунктами 1, 2, 9 части 2, частями 8 и 9 статьи 125 и статьей 265.2 КАС РФ с учетом особенностей, установленных статьей 265.7 КАС РФ.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 125 КАС РФ для административного искового заявления установлена письменная форма (в разборчивом виде) при обязательном наличии подписей административного истца и (или) его представителя и с указанием даты внесения этих подписей.

По содержанию требования, предъявляемые к административному исковому заявлению рассматриваемого вида, следует разделить на две группы:

требования, обязательные для указания в любом административном искомом заявлении (в соответствии с пунктами 1, 2, 9 части 2 статьи 125 КАС РФ):

наименование суда, в который подается административное исковое заявление;

наименование административного истца;

перечень прилагаемых к административному исковому заявлению документов;

требования, обязательные для указания в административном искомом заявлении о признании материалов экстремистскими (в соответствии с частью 2 статьи 265.2 и статьей 265.7 КАС РФ):

сведения о лице, предусмотренные пунктом 3 части 2 статьи 125 КАС РФ, — в случае установления административного ответчика, т. е. лица, действия которого послужили поводом для подачи указанного административного искового заявления;

доменные имена и (или) указатели страниц сайтов в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», содержащие такие материалы;

обоснование доводов об отнесении информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в

сети «Интернет», к информации, распространение которой в Российской Федерации запрещено, к экстремистским материалам с указанием соответствующих норм права;

сведения, необходимые для получения доступа суда к такой информации, — если доступ к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», ограничен;

сведения о соблюдении досудебного порядка признания информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено, — если такой порядок установлен законом (часть 2 статьи 265.2 КАС РФ)⁹⁹.

К такому административному исковому заявлению прилагаются письменные доказательства, в том числе документы и материалы, выполненные в форме цифровой и графической записи, полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, содержащие соответствующую информацию или их копии (часть 2 статьи 265.7 КАС РФ).

С проектами заявлений, направляемыми в соответствующее структурное подразделение Генеральной прокуратуры Российской Федерации посредством почтовой, факсимильной связи (при небольшом объеме), должны быть представлены для изучения оригиналы или копии оспариваемых информационных материалов, заключений специальных исследований по ним, а также сведения об организации процессуальной проверки по выявленным фактам осуществления экстремистской деятельности (абзац 3 пункта 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими»).

Принимая во внимание, что оспариваемые материалы уже после их обнаружения могут быть удалены, доступ к ним может быть ограничен, а соответствующий интернет-ресурс может быть заблокирован, прокурорам немедленно после обнаружения факта размещения (нахождения) экстремистских материалов или материалов с признаками экстремистских на том или ином интернет-ресурсе следует принять меры к его копированию и сохранению в

⁹⁹ В настоящее время такой порядок законодательством не предусмотрен.

электронном виде для последующего приобщения к административному исковому заявлению.

Прокурорам также следует иметь в виду, что если лицо, действия которого послужили поводом для подачи административного искового заявления о признании информационных материалов экстремистскими, не установлено, к участию в рассмотрении административного дела привлекаются Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации для дачи заключения по административному делу (часть 3 статьи 265.8 КАС РФ).

Важной составной частью подготовки административного искового заявления и обоснования изложенных в нем требований является исследование материала с признаками экстремистского. При решении вопроса о необходимости проведения такого исследования специалистами, которые могут или должны быть для этого привлечены, при постановке вопросов, которые могут быть перед специалистами поставлены, следует руководствоваться рекомендациями, изложенными в пункте 3.5.2 главы 3 Пособия.

Что же касается непосредственно участия прокурора в рассмотрении административного дела о признании материалов экстремистскими, то следует руководствоваться положениями статьи 39 КАС РФ. Прокурор вправе не только обратиться в суд с административным иском заявлением в предусмотренных законом случаях (часть 1 статьи 39 КАС РФ), но и пользоваться процессуальными правами и нести процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов), а также обязанность по уведомлению гражданина или его законного представителя о своем отказе от поданного прокурором в интересах гражданина административного иска (часть 4 статьи 39 КАС РФ). Вместе с тем прокурор не дает заключение по такому делу, поскольку оно возбуждено на основании административного искового заявления, поданного самим прокурором (часть 7 статьи 39 КАС РФ). Участвуя в рассмотрении административного дела судом, прокурор поддерживает требования, изложенные в административном иском заявлении, приводя и анализируя необходимые доказательства. Если в процессе рассмотрения дела прокурор придет к выводу об отсутствии оснований для поддержания административного искового заявления, он вправе заявить отказ. Последствия такого отказа определены законом (часть 6 статьи 39 КАС РФ).

Рассмотренные выше положения закона и рекомендации сохраняют свою актуальность и применительно к деятельности прокурора по подготовке административного искового заявления о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации, либо об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису, либо об ограничении доступа к информационным системам и (или) программам для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет» и функционирование которых обеспечивается организатором распространения информации в сети «Интернет» (в порядке главы 27 КАС РФ).

Однако в административном исковом заявлении о приостановлении деятельности в дополнение к сведениям, предусмотренным пунктами 1—3, 5, 9 части 2 статьи 125 КАС РФ, должны быть также указаны:

установленные федеральным законом основания для приостановления деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации либо для запрета деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо для прекращения деятельности средств массовой информации, либо для ограничения доступа к сервису, информационным системам и (или) программам для ЭВМ, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет» и функционирование которых обеспечивается организатором распространения информации в сети «Интернет», и ссылки на фактические данные, подтверждающие наличие таких оснований;

сведения о территории деятельности местных религиозных организаций, имеющиеся у централизованной религиозной организации, или о территории преимущественного распространения

средства массовой информации (часть 3 статьи 262 КАС РФ). Следовательно, при подготовке рассматриваемого административного искового заявления необходимо принять меры к установлению указанных обстоятельств и получению указанной информации (сведений).

В свою очередь, иная специфика подготовки административного искового заявления о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено (в порядке главы 27.1 КАС РФ), практически отсутствует, поскольку требования, установленные для формы и содержания такого административного искового заявления, были рассмотрены выше применительно к обращению прокурора в суд с административным иском о признании материалов экстремистскими — частному случаю рассматриваемого административного искового заявления о признании информации запрещенной к распространению в Российской Федерации.

В процессе участия прокурора в административном судопроизводстве могут быть получены сведения, обуславливающие необходимость предъявления требований:

о приостановлении деятельности средства массовой информации;

признании недействительной регистрации средства массовой информации и (или) прекращении действия лицензии на вещание;

запрете (ограничении) деятельности иностранного средства массовой информации на территории Российской Федерации.

Порядок подготовки таких требований регулируется Инструкцией о порядке подготовки требований о приостановлении деятельности средства массовой информации, о признании недействительной регистрации средства массовой информации и (или) прекращении действия лицензии на вещание, а также о порядке принятия решения о запрете (ограничении) деятельности иностранного средства массовой информации на территории Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации «Об утверждении Инструкции о порядке подготовки требований о приостановлении деятельности средства массовой информации, о признании недействительной регистрации средства массовой информации и (или) прекращении

действия лицензии на вещание, а также о порядке принятия решения о запрете (ограничении) деятельности иностранного средства массовой информации на территории Российской Федерации (с Инструкцией о порядке подготовки требований)»).

Трудно переоценить то значение, которое имеет оперативная и качественная работа прокурора по подготовке административного искового заявления для обеспечения успешности участия в административном судопроизводстве, рассматриваемого как значимая составная часть деятельности прокурора по противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию в целом. Реализация прокурором предоставленных ему законом полномочий в административном судопроизводстве обеспечивает, в частности, устранение причин и условий, которые способствуют распространению экстремистской идеологии, вовлечению в экстремистскую деятельность молодежи и других лиц, совершению преступлений экстремистской и террористической направленности, административных правонарушений в данной сфере.

4.1.3. Особенности участия прокурора в уголовном судопроизводстве

В предыдущих главах Пособия уже неоднократно подчеркивалось, что повышенное внимание, которое в последние годы уделяется противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию в нашей стране, обусловлено прежде всего степенью общественной опасности любого из возможных их проявлений.

Экстремистские преступления (в широком смысле этого понятия, включающие преступления экстремистской и террористической направленности) являются наиболее опасными видами экстремистской деятельности, поэтому выявлению, раскрытию и расследованию этих преступлений следует уделять должное внимание. Вместе с тем, как показывают результаты изучения материалов уголовных дел и приговоров по делам о такого вида преступлениях, органы предварительного расследования, а иногда и суды испытывают значительные трудности в определении предмета доказывания и квалификации содеянного.

Поскольку участие прокурора в уголовном судопроизводстве по таким делам выступает составной частью комплексного использования его полномочий в противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию, вполне обоснованной представляется позиция, в соответствии с которой именно прокурор

способен обеспечить законность предварительного расследования преступлений рассматриваемой группы, а также законность, обоснованность и справедливость приговора по таким делам. При этом под участием прокурора в уголовном судопроизводстве мы подразумеваем реализацию прокурором полномочий надзорного и ненадзорного характера: по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и по поддержанию государственного обвинения, а также по участию в рассмотрении дел судами различных инстанций. На такой системный подход ориентируют прокурора и уже неоднократно упомянутые выше приказы Генерального прокурора Российской Федерации, определяющие основные подходы к организации в органах прокуратуры деятельности по противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию (приказы Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму», «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма»).

Следует подчеркнуть, что в соответствии со Стратегией противодействия экстремизму к числу наиболее опасных видов экстремизма относятся националистический, религиозный и политический, которые могут проявляться как в возбуждении ненависти либо вражды по признакам пола, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности или принадлежности к какой-либо социальной группе, так и в совершении преступлений против жизни и здоровья граждан по указанным признакам. Следовательно, расследование этих преступлений относится к подследственности органов следствия и дознания. Таким образом, особенности участия прокурора в уголовном судопроизводстве в равной степени относятся к случаям расследования преступлений рассматриваемой группы всеми органами предварительного расследования. Очевидно, что, как и в случае участия прокурора в уголовном судопроизводстве по делам об иных преступлениях, особенности деятельности прокурора обусловлены стадиями и этапами уголовного процесса. Обратим внимание на те особенности, которые характерны именно для расследования экстремистских преступлений.

Результаты изучения материалов прокурорской, следственной и судебной практики свидетельствуют о том, что к числу наиболее серьезных проблем, которые испытывают субъекты уголовного преследования, чаще всего относится определение предмета доказывания. Ошибки в его определении приводят к необоснованным решениям правового и процессуального характера: к ошибкам в установлении мотива содеянного, квалификации совершенного преступления, определении подследственности, к назначению необоснованного или несправедливого наказания и т. д.

В случае выявления имеющихся пробелов в исследовании обстоятельств происшествия не всегда сохраняется возможность восполнить их на последующих этапах и стадиях уголовного судопроизводства. Именно поэтому так важно с самого начала прокурору оценивать законность и обоснованность принимаемых органами предварительного расследования решений по делам об экстремистских преступлениях с учетом имеющихся особенностей их механизма. При решении вопроса о том, насколько правильно следователь (дознатель) квалифицировал событие преступления, признаки которого были обнаружены, определил предмет доказывания и, соответственно, круг обстоятельств, подлежащих доказыванию, прокурору следует учитывать, что традиционные подходы к изучению механизма преступлений рассматриваемой группы, а также содержания каждого из его элементов не применимы. Имеющиеся особенности механизма экстремистских преступлений обуславливают необходимость иначе, чем принято, подходить к определению предмета и пределов доказывания.

Существенное значение имеет тот факт, что конфликт, результатом которого являются экстремистские преступления, имеет нетрадиционную структуру. В качестве традиционной следует рассматривать структуру конфликта, участниками которого выступают только две стороны: виновный (или виновные) и тот (или те), на кого направлены действия; при этом каждая из сторон может быть представлена различным количеством участников. В результате же совершения преступления рассматриваемого вида могут оказаться нарушенными права или законные интересы третьих лиц. Однако эти лица не являются самостоятельной стороной конфликта, поскольку виновные не связывают с ними свои действия либо наступление (ненаступление) каких-либо значимых для своих целей (мотивов) последствий. Таким образом, особенности

конфликта при совершении экстремистских преступлений обусловлены наличием трех сторон. Самостоятельной — третьей — стороной конфликта в зависимости от вида преступления могут выступать население, представители тех органов государственной власти или управления, организаций, групп населения (объединяемых по признаку расовой, национальной, религиозной или иной принадлежности), на которых преступники стремятся оказать воздействие. В такой ситуации конфликт носит характер так называемой инструментальной агрессии, когда действия, совершаемые в отношении потерпевшего, нарушающие его права или законные интересы, выступают средством, обеспечивающим воздействие на третью сторону конфликта.

Прокурору, реализующему свои полномочия в уголовном судопроизводстве на различных стадиях и этапах, необходимо иметь в виду, что наличие указанной третьей стороны конфликта имеет не только теоретическое, но и весьма важное прикладное значение, поскольку проявляется в особенностях практически всех его элементов, что сказывается на специфике круга обстоятельств, подлежащих доказыванию по делу. Если такая специфика не будет учитываться, не будет обеспечена законность производства по делу в целом. Очевидно, что наиболее полный объем собранной по делу информации прокурор сможет оценить при изучении материалов уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением (актом, постановлением). Однако определенные возможности у него имеются и на других стадиях и этапах уголовного производства, а именно уже на стадии возбуждения уголовного дела.

При оценке правильности определения и полноты исследования механизма экстремистского преступления прокурор должен исходить из того, что наличие третьей стороны конфликта обуславливает сложный составной характер практически всех элементов механизма экстремистского преступления. Так, доказывание способа совершения преступления должно включать собирание доказательств осуществления деятельности по оказанию воздействия как на объект непосредственного посягательства, так и на третью сторону конфликта. При этом способы подготовки к совершению каждой из названных составных частей способа совершения преступления могут носить относительно самостоятельный характер. Например, составными частями подготовки к оказанию воздействия непосредственно на потерпевшего (традиционная часть способа преступления) могут выступать приискание

места и времени его совершения, орудий преступления, выбора места и времени и т. д. В свою очередь, подготовка к оказанию воздействия на третью сторону конфликта будет включать, например, разработку и размещение на различных интернет-ресурсах материалов с признаками экстремистских и т. д.

Изучение первой составляющей способа совершения преступления, носящей традиционный характер, не вызывает особых трудностей и обычно включается в предмет доказывания по уголовному делу. Если в ходе предварительного расследования и допускаются ошибки в ее исследовании, то они не являются специфическими для экстремистских преступлений. В то же время доказыванию второй составляющей часто уделяется недостаточное внимание.

Если при определении предмета доказывания не учитывается, что второй неперменной составляющей способа совершения преступления рассматриваемой группы являются, например, угрозы, требования, призывы изгонять представителей той или иной расы, национальности с определенной территории, из сферы бизнеса, то представляется практически невозможным доказывание экстремистского мотива содеянного. При этом такие действия могут совершаться до, во время и после совершения действий, образующих первую (традиционно исследуемую) составляющую способа совершения преступления. Соответственно, доказывание иных элементов механизма экстремистского преступления также должно иметь составной характер: необходимо установить время, место совершения каждой из составных частей способа преступления, орудия, используемые при совершении каждой из них, и т. д. Именно наличие и содержание этой второй составляющей способа совершения преступления позволяет понять и доказать, что является основной целью виновных, к достижению какой цели они стремятся, совершая преступление. Указанное представляется весьма важным для прогнозирования прокурором перспектив состояния законности на соответствующей территории.

Не столь ярко проявляется исследуемая особенность в тех случаях, когда мотив вражды и ненависти является обязательной составляющей структуры преступлений (например, при совершении преступления, предусмотренного статьей 282 УК РФ). Однако и в этой ситуации способ действий виновного имеет сходную внутреннюю структуру: обязательно будет включать действия, направленные на возбуждение вражды или ненависти либо на

унижение человеческого достоинства, а также действия, позволяющие понять, какую цель преследуют виновные, а именно привлечь единомышленников и призвать их к совершению преступлений либо оказать воздействие на иных представителей той же группы, по признакам принадлежности к которой был выбран потерпевший.

Когда факультативной составляющей способа экстремистского преступления становятся изготовление и распространение текстов (листовок, статей в газетах или журналах, брошюр, материалов на различных интернет-ресурсах), рисунков и надписей, в том числе в стиле граффити, видеофильмов и т. п. экстремистского содержания, то их изучение также обязательно должно быть включено в предмет доказывания по уголовному делу. Отметим, что органы предварительного расследования часто не уделяют должного внимания изучению изымаемой по делу литературы, аудио- и видеоматериалам, а также иным материалам, содержащим признаки экстремистских¹⁰⁰. Обнаружение материалов, уже признанных экстремистскими и включенных в федеральный список экстремистских материалов, должно найти отражение в материалах уголовного дела. В иной ситуации в ходе досудебного производства должна быть инициирована соответствующая процедура.

Как свидетельствуют результаты изучения материалов следственной и судебной практики, достаточно большое количество ошибок допускается в процессе доказывания мотивов преступного поведения. Часто сотрудники органов предварительного расследования вообще не уделяют внимания доказыванию мотивов преступного поведения виновных лиц. Достаточно часто неисследованная информация подменяется домыслами, когда мотивы экстремистского характера игнорируются либо, наоборот, «обнаруживаются» там, где они фактически отсутствуют.

Прокурору для объективной оценки уровня доказанности мотива преступного поведения виновных представляется целесообразным использовать подход, в соответствии с которым наиболее полное исследование мотива преступления экстремистской направленности обеспечивается изучением в едином комплексе мотивов трех уровней: целевого, ориентирующего и технического¹⁰¹.

¹⁰⁰ Определение понятия «экстремистские материалы» смотри в статье 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

¹⁰¹ Складов С. В. Мотивы индивидуального преступного поведения и их уголовно-правовое значение. М., 2000. С. 67—68.

Исследование *целевого* мотива позволяет понять, для чего, для достижения какой именно цели виновный совершал те или иные преступления. При наличии в материалах уголовного дела достаточного объема информации, полученной в результате изучения мотива целевого уровня, у прокурора появляются дополнительные основания для прогнозирования развития состояния законности в городе, районе или регионе в целом. Поскольку указанная информация позволит с достаточной степенью обоснованности прогнозировать вероятность совершения иных противоправных деяний экстремистской направленности (экстремистского характера), появится возможность принять необходимые предупредительные меры, в том числе профилактического характера. В свою очередь, изучение *ориентирующего* мотива дает возможность ответить на вопросы: почему виновный избрал именно преступный тип поведения? почему достижение общей цели, по его мнению, не может быть обеспечено в рамках легитимного поведения? Такая информация позволит органам предварительного расследования, а затем и прокурору обосновать степень общественной опасности преступника и, как следствие, соответствующую меру наказания.

Что же касается *технического* мотива, или мотива в узком смысле слова, то результаты его изучения, отраженные в материалах уголовного дела, позволят дать ответ на вопрос: почему в качестве потерпевшего было избрано конкретное лицо (лица)? С учетом того, что для экстремистских преступлений наиболее характерным является выбор в качестве потерпевшего случайного лица, который по тем или иным признакам был отнесен виновными к представителям определенной группы (расе, национальности, социальной группе), установление такого факта предоставит прокурору дополнительные основания для того, чтобы согласиться (не согласиться) с квалификацией содеянного как экстремистского преступления органами предварительного расследования.

При оценке имеющихся по делу доказательств прокурору на всех стадиях уголовного судопроизводства следует также руководствоваться правовой позицией Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности», помнить, что доказыванию подлежат мотивы совершения преступлений рассматриваемой группы, в том числе для отграничения преступлений, совершенных по экстремистским мотивам, от преступлений, совершенных на почве личных неприязненных отношений

(пункт 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»). При этом для анализа могут быть использованы содержание и направленность призывов, предшествующих, сопровождающих или следующих за совершением преступных действий. Публичными, согласно позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации, могут быть признаны обращения, выраженные как в устной, так и письменной форме (с использованием технических средств), к другим лицам с целью побудить их к осуществлению экстремистской деятельности (пункт 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»).

Прокурору следует знать, что вопрос о публичности призывов судами разрешается с учетом места, способа, обстановки и других обстоятельств (обращения к группе людей в общественных местах, на собраниях, митингах, демонстрациях, распространение листовок, вывешивание плакатов, распространение обращений путем массовой рассылки сообщений и т. п.) (пункт 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»).

При оценке правильности квалификации органами предварительного расследования содеянного прокурор учитывает, что действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а равно на унижение достоинства человека или группы лиц по тем или иным признакам, влекут уголовную ответственность, предусмотренную частью 1 статьи 282 УК РФ, только в том случае, если они совершены публично или с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет» (например, выступление на собраниях, митингах, распространение листовок, плакатов, размещение соответствующей информации в журналах, брошюрах, книгах, на сайтах, форумах или в блогах, массовая рассылка электронных сообщений и иные подобные действия, в том числе рассчитанные на последующее ознакомление с информацией других лиц) (пункт 7 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»).

При решении вопроса о наличии или отсутствии у лица прямого умысла и цели возбуждения ненависти либо вражды при размещении материалов на различных интернет-ресурсах следует исходить из результатов оценки в едином комплексе всей совокупности обстоятельств содеянного и учитывать, в том числе:

- форму и содержание размещенной информации,
- контекст информации,

- наличие и содержание комментариев данного лица или иного выражения его отношения к информации,

- сведения о деятельности такого лица до и после размещения информации (о совершении им действий, направленных на увеличение количества просмотров и пользовательской аудитории и др.),

- данные о личности лица (в том числе, наличие фактов привлечения его ранее к административной и (или) уголовной ответственности за совершение правонарушения и преступления экстремистской направленности),

- объем подобной информации, частоту и продолжительность ее размещения, интенсивность обновлений и др. (абзац 3 пункта 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»).

В ситуации массового распространения экстремистских материалов, включенных в опубликованный федеральный список экстремистских материалов, при изучении материалов уголовного дела прокурору следует обращать внимание на то, насколько правильно и обоснованно решен вопрос о том, является ли совершенное деяние преступлением, предусмотренным статьей 282 УК РФ, или административным правонарушением, предусмотренным статьей 20.29 КоАП РФ. Решение прокурор должен принимать в зависимости от направленности умысла лица, распространяющего указанные материалы (абзац 4 пункта 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»). При изучении материалов уголовного дела прокурору также следует обращать внимание на признаки иных административных правонарушений, как экстремистской или террористической, так и иной направленности, которые в тот или иной момент сопровождают экстремистские преступления¹⁰².

¹⁰² Подробнее о таких административных правонарушениях смотри § 4.2 главы 4 Пособия.

Должное внимание при оценке прокурором правильности определения органами предварительного расследования предмета доказывания по уголовному делу следует уделять изучению собранной информации о виновных в совершении преступления. В зависимости от количества и организованности участников преступления рассматриваемой группы могут быть совершены: сообщества (в том числе, экстремистскими); организациями (в том числе, экстремистскими); организованными группами; спонтанными группами; одиночками¹⁰³. Особую сложность представляет доказывание участия тех или иных лиц и малых групп при совершении экстремистских преступлений в толпе. В таком случае следует учитывать, что толпа всегда состоит из более или менее многочисленных малых групп, цели и мотивы преступного поведения которых могут различаться и весьма существенно. Сходные по некоторым внешним проявлениям преступления могут совершаться как по экстремистским, так и по иным (корыстным, хулиганским и иным) мотивам. Прокурору следует иметь в виду, что доказанность наличия экстремистских мотивов у одной из групп, даже если это была группа, вокруг которой стихийно образовалась толпа, не означает доказанности аналогичных мотивов у иных групп. Следовательно, следует проверять, собраны ли достаточные доказательства, подтверждающие факт принадлежности каждого из виновных к той или иной группе (организации), а также мотив действий каждой из групп, вошедших в состав толпы.

Помимо особенностей механизма преступлений экстремистской направленности в целом и отдельных его элементов в частности прокурорам, осуществляющим надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, следует помнить наиболее значимые особенности организации и осуществления такого надзора.

Обратим внимание, что применительно к участию прокурора в уголовном судопроизводстве в полной мере сохраняют свою справедливость требования считать важнейшими задачами свое-

¹⁰³ Приведенные классификации были разработаны применительно к актам терроризма Г. М. Миньковским и В. П. Ревиным в конце 1990-х годов. (Миньковский Г. М., Ревин В. П. Характеристика терроризма и некоторые направления повышения эффективности борьбы с ним // Государство и право. 1997. № 8. С. 86.) Принимая во внимание изменение законодательства, в число видов участников преступлений террористического характера нами были включены экстремистские сообщества и организации.

временное предупреждение экстремистских проявлений, выявление и устранение причин и условий, способствующих экстремизму (пункт 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»), а также своевременное предупреждение преступлений и правонарушений террористической направленности, выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности (пункт 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»). Поэтому при обнаружении в ходе прокурорских проверок исполнения законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию признаков экстремистских преступлений необходимо направлять материалы в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании, при наличии оснований — принимать меры реагирования (пункт 2.4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» и пункт 2.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»). Таким образом, при своевременном принятии такого решения прокуроры будут способствовать разрешению стоящих перед ними и всеми правоохранительными органами задач.

Кроме того, прокуроры должны своевременно осуществлять предупреждение, выявление и устранение нарушений законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях экстремистской направленности (пункт 2.9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» и пункт 2.9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»). Поскольку от того, насколько будет обеспечен надлежащий уровень законности в деятельности органов предварительного расследования с самого начала уголовного пре-

следования, во многом зависит успешность и законность указанной деятельности, обоснованность принимаемых процессуальных решений.

В целом при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования прокуратуры в пределах своих полномочий должны обеспечивать соблюдение разумных сроков уголовного судопроизводства и законности при принятии процессуальных решений (пункт 2.10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» и пункт 2.10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»), оценивать своевременность, полноту, законность и обоснованность каждого принимаемого решения с учетом требований уголовно-процессуального законодательства и рассмотренных выше особенностей механизма экстремистских преступлений.

Особое внимание прокуратуры должны обращать на обеспечение эффективности взаимодействия следственных и оперативных подразделений, а также на полноту принимаемых мер по установлению лиц, причастных к организации и совершению преступлений, выявлению и устранению причин и условий, способствовавших их совершению, выявлению и пресечению источников и каналов финансирования экстремистской и террористической деятельности (пункт 2.10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» и пункт 2.10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»).

Поскольку, как уже отмечено выше, достаточно часто совершение экстремистских преступлений сопровождается распространением материалов с признаками экстремистских, большое значение имеет своевременная оценка прокурором правильности действий органов предварительного расследования по выявлению, изучению и решению дальнейшей судьбы такого рода материалов. Прежде всего правильно должен быть зафиксирован сам факт обнаружения указанных материалов. Фиксация этого факта в случае обнаружения материальных носителей информации (книг, брошюр, листовок, плакатов, календарей), как правило, не

вызывает серьезных затруднений. Несколько сложнее ситуация, когда материалы с признаками экстремистских обнаруживаются на различных интернет-ресурсах. При определенной пробельности действующего уголовно-процессуального законодательства следует признать допустимой фиксацию факта обнаружения такой информации в рамках следственных осмотров: места происшествия; предметов; документов, тем более, что все указанные виды следственных осмотров могут быть произведены еще на этапе доследственной проверки информации о совершенном преступлении (часть 1 статьи 144 УПК РФ) и предшествовать принятию решения о возбуждении уголовного дела, обеспечивая при наличии соответствующей информации его законность.

Напомним, что в случае выявления материалов с признаками экстремистских прокурору необходимо проверить, был ли установлен факт признания их экстремистскими ранее. Федеральный список экстремистских материалов (Список) размещен на официальном сайте Минюста России. В материалах уголовного дела должен найти отражение не только результат такой проверки, но и номер, под которым данный материал включен в указанный список. Поскольку при определенных обстоятельствах может быть принято решение об исключении материала из данного Списка, после чего в Списке остается только соответствующий номер (без указания наименования исключенного материала, даты принятия решения и суда, принявшего такое решение), наличие номера, под которым материал был обнаружен в Списке, позволит в дальнейшем проверять наличие либо отсутствие в Списке такого материала весьма оперативно.

Если будет установлено, что ранее материал не был признан экстремистским, органы предварительного расследования должны принять меры к оценке его содержания. В ситуации, когда содержание и целевая направленность материала очевидны, а их изучение и оценка не требуют специальных знаний, соответствующие выводы могут быть сформулированы сотрудниками органов предварительного расследования с использованием знаний в области русского языка (когда речь идет, например, о коротких лозунгах или призывах, содержание которых не требует толкования). Однако в таком случае прокурор должен оценить, насколько обоснованны такие выводы и насколько полно они нашли отражение в тех или иных процессуальных документах:

например, в постановлении об удовлетворении (отказе в удовлетворении) ходатайства адвоката, о приостановлении (прекращении) уголовного преследования (уголовного дела).

Когда содержание и (или) целевая направленность материала не столь очевидны, требуется использовать специальные знания в той или иной области. При этом важно воспользоваться специальными знаниями максимально оперативно, в том числе и до возбуждения уголовного дела. Результаты исследования позволят прокурору сделать вывод о законности и обоснованности возбуждения уголовного дела и обоснованности квалификации преступления как экстремистского.

В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством специальные знания могут быть использованы в двух формах: заключение специалиста и заключение эксперта. Применительно к оценке результатов исследования материалов с признаками экстремистских прокурор основывается на том, что заключения специалиста достаточно в ситуациях, когда необходимо получить разъяснение содержания терминов и понятий, использованных в анализируемых материалах. Если же требуется провести исследование для определения содержания и целевой направленности материалов, органами предварительного расследования должна быть назначена и проведена соответствующая судебная экспертиза.

При осуществлении надзора прокурор исходит из того, что назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта в разумный срок при необходимости уполномоченные лица могут еще до возбуждения уголовного дела (часть 1 статьи 144 УПК РФ). Прокурору важно уметь оценить, правильно ли при этом определены:

область науки, знания в которой необходимы для ответов на поставленные вопросы;

перечень вопросов, поставленных на разрешение специалиста в соответствующей области;

компетенция данного специалиста.

Предмет науки, знания которой необходимо использовать, должен соотноситься с вопросами, которые поставлены на разрешение эксперта или специалиста. Соответственно, предмет экспертизы и сделанные выводы должны находиться в пределах компетенции привлеченного специалиста, подтвержденной документами об образовании. Эксперт и специалист не должны выходить за пределы своей компетенции.

Для определения целевой направленности обнаруженных материалов может быть назначено производство лингвистической экспертизы. К производству экспертизы могут привлекаться и иные специалисты: психологи, историки, религиоведы, антропологи, философы, политологи и др. В таком случае назначается производство комплексной экспертизы. При этом важно обращать внимание на то, чтобы название экспертизы соответствовало ее предмету, которому, в свою очередь, должны соответствовать поставленные вопросы, компетенция привлеченного специалиста, использованные им методы исследования и сделанные им выводы. В любом случае на разрешение экспертов не могут ставиться вопросы правового характера, связанные с оценкой деяния, разрешение которых относится к исключительной компетенции суда.

Заключение эксперта не имеет заранее установленной силы, не обладает преимуществом перед другими доказательствами и оценивается по общим правилам оценки доказательств и в совокупности с другими доказательствами (пункт 23 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»).

Участвуя в уголовном судопроизводстве, прокурор должен активно использовать полномочия по обращению в суд в установленном порядке с заявлениями о признании информационных материалов экстремистскими (пункт 2.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»)¹⁰⁴; принимать исчерпывающие меры по выявлению и пресечению экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных некоммерческих организаций, средств массовой информации (пункт 2.7 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»), а также по выявлению участников незаконных вооруженных формирований, террористических организаций и сообществ (пункт 2.8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»).

¹⁰⁴ Подробнее смотри пункт 4.1.2 главы 4 Пособия.

Поддержание государственного обвинения по уголовным делам о преступлениях экстремистской и террористической направленности поручается наиболее опытным и квалифицированным работникам (пункт 2.12 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» и пункт 2.12 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»), поскольку от качества деятельности прокурора при рассмотрении дела судом первой инстанции во многом зависит вынесение судом законного, обоснованного и справедливого решения.

Участие прокурора в уголовном судопроизводстве по делам об экстремистских преступлениях в качестве составных частей должно предусматривать при необходимости своевременное апелляционное и кассационное обжалование незаконных и необоснованных судебных решений по делам, а также направление в суд соответствующей инстанции заключений о возобновлении производства по ним в порядке главы 49 УПК РФ при выявлении новых либо вновь открывшихся обстоятельств, влекущих отмену или изменение судебных решений (пункт 2.12 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» и пункт 2.12 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»).

§ 4.2. Иные ненадзорные направления противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию

Как уже было указано выше, к числу иных направлений деятельности органов прокуратуры ненадзорного характера по противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию относятся:

участие в рассмотрении уголовных, гражданских, административных дел судами;

осуществление координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с экстремизмом, терроризмом и их финансированием;

участие в административном преследовании;

участие в правотворческой деятельности в пределах полномочий.

Поскольку особенности участия прокурора в гражданском, административном и уголовном судопроизводствах уже были предметом рассмотрения в § 4.1 главы 4 Пособия, представляется возможным остановиться на особенностях реализации прокурором координационных полномочий, а также особенностях его участия в административном преследовании и в правотворческой деятельности.

Не ставя целью определение соотношения значения, которое каждое из названных направлений имеет в противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию, рассмотрим их в указанной последовательности.

Координация деятельности правоохранительных органов

Применительно к особенностям использования прокурором координационных полномочий в первую очередь следует подчеркнуть, что сохраняет актуальность подход, в соответствии с которым реализация прокурором координационной функции является действенным средством, механизмом в объединении усилий правоохранительных органов страны в борьбе с преступностью вообще и в выявлении, раскрытии, расследовании и предупреждении экстремизма, терроризма и их финансирования в частности. Использование прокурором координационных полномочий расширяет и дополняет возможности применения мер и средств надзорного характера, обеспечивает комплексный подход к решению проблемы.

Поскольку координация деятельности правоохранительных органов, как правило, осуществляется в сфере борьбы с преступностью, то будем исходить из того, что преступления экстремистской и террористической направленности, включая их финансирование, будут рассматриваться как составные части единой группы преступлений, отличающихся определенными общими чертами. Исходя из того, что законодатель определяет терроризм и финансирование экстремистской и террористической деятельности в качестве видов экстремистской деятельности (статья 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»), представляется допустимым использовать для рассматриваемой группы преступлений понятие «экстремистские преступления» или «преступления экстремистской направленности».

Подчеркнем, что указанная группа преступлений обоснованно рассматривается как одна из тех, что обладают наиболее высокой степенью общественной опасности. Кроме того, следует учитывать, что экстремизм и терроризм представляют собой системные угрозы целостности Российской Федерации и ее национальной безопасности. Именно поэтому координации борьбы правоохранительных органов с экстремизмом, терроризмом и их финансированием традиционно уделяется большое внимание прокурорами всех уровней. Однако результаты изучения материалов координационной практики свидетельствуют о том, что не всегда руководители правоохранительных органов правильно понимают, чем именно преступления данной группы отличаются от иных преступлений общеуголовной направленности. Впрочем, наличие отличительных особенностей не означает необходимости при определении, например, тематики координационных совещаний рассматривать в едином комплексе все преступления указанной группы.

Планирование координационной деятельности, как обычно, осуществляется с учетом результатов совместного анализа состояния преступности в регионе. Эти же результаты позволяют обоснованно определять, какие именно вопросы относятся к числу наиболее значимых для данного региона, города, района, какие мероприятия и с участием каких именно правоохранительных органов следует планировать, какие вопросы выносить на обсуждение координационных совещаний и т. д. Кроме того, специфика преступлений рассматриваемой группы обуславливает необходимость при планировании и осуществлении координационной деятельности исходить из национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации на современном этапе, а также из того, как в целях обеспечения национальной безопасности страны должно осуществляться противодействие экстремизму и терроризму в различных ее регионах.

Вне зависимости от результатов анализа состояния преступности в регионе необходимо помнить, что экстремистская деятельность в любых ее проявлениях является одним из основных источников угроз национальной безопасности Российской Федерации, что она может осуществляться не только крупными националистическими, радикальными общественными или религиозными организациями и объединениями, но также относительно немногочисленными этническими и иными объединениями в целях дестабилизации внутривнутриполитической и социальной обстановки в

стране (пункт 1 Стратегии противодействия экстремизму). Осуществляя координационную деятельность, прокурору важно уметь разъяснять руководителям соответствующих правоохранительных органов повышенную общественную опасность таких экстремистских проявлений с учетом того, что каждое из них способно вызвать повышенный общественный резонанс и дестабилизировать внутривнутриполитическую и социальную обстановку как в отдельном регионе, так и в стране в целом (пункт 12 Стратегии противодействия экстремизму).

Еще одной специфической чертой координации деятельности правоохранительных органов по противодействию экстремизму является то, что понятием «экстремизм», как уже отмечалось, охватываются не только действия преступного характера, но также административные правонарушения, которые предшествуют или часто сопровождают совершение экстремистских преступлений. Поэтому и предмет координационной деятельности в данном направлении включает борьбу с экстремистскими преступлениями и правонарушениями.

Определяя тематику отдельного координационного совещания либо иного мероприятия координационного характера, следует исходить из того, что наиболее опасными проявлениями экстремизма являются возбуждение ненависти либо вражды, унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а также принадлежности к какой-либо социальной группе (пункт 13 Стратегии противодействия экстремизму).

Частота использования информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет», может обуславливать необходимость ограничения тематики мероприятий вопросами противодействия экстремистским правонарушениям, совершаемым с использованием таких сетей, в частности, как средства распространения экстремистской идеологии (пункт 14 Стратегии противодействия экстремизму).

В свою очередь, круг субъектов координации, когда речь идет об объединении прокурором усилий правоохранительных органов соответствующего уровня в противодействии экстремизму, определяется в соответствии с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента Российской Федерации

от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью». В качестве таковых должны выступать прежде всего органы внутренних дел Российской Федерации, органы уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, органы принудительного исполнения Российской Федерации, следственные органы Следственного комитета Российской Федерации. Пока еще не всегда очевидна целесообразность привлечения к координационной деятельности таможенных органов Российской Федерации и органов федеральной службы безопасности. Напомним, что на таможенные органы возложены, в частности, функции органа валютного контроля, а также функции по контролю и надзору в области таможенного дела, по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов Российской Федерации, иных связанных с ними преступлений и правонарушений (пункт 1 Положения о Федеральной таможенной службе¹⁰⁵), поэтому они располагают информацией, которая может быть использована в противодействии экстремизму, терроризму и особенно их финансированию.

Содержание информации, которой должны располагать органы Федеральной службы безопасности Российской Федерации и которая также может быть использована для повышения эффективности противодействия экстремизму, определяется тем, что к компетенции этих органов отнесены, в том числе, вопросы государственного управления в области обеспечения безопасности страны, борьбы с терроризмом и обеспечения информационной безопасности Российской Федерации (пункт 1 Положения о ФСБ России¹⁰⁶).

Содержание информации, которой могут располагать сотрудники войск национальной гвардии Российской Федерации, также

¹⁰⁵ Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2021 г. № 636 : текст с изм. и доп. на 3 окт. 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰⁶ Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 : текст с изм. и доп. на 27 февр. 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

определяется возложенными на них полномочиями, в частности, по обеспечению государственной и общественной безопасности, по защите прав и свобод человека и гражданина, а также стоящими перед ними задачами, связанными с участием в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности, а также непосредственно с участием в борьбе с терроризмом и экстремизмом (часть 1 статьи 2 Федерального закона от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»).

Таким образом, если с учетом имеющихся полномочий прокурор не вправе включить руководителя соответствующего органа в число субъектов координационной деятельности, то приглашение представителя указанного органа в качестве участника координационного совещания видится весьма целесообразным.

Принимая во внимание повышенную общественную опасность экстремистских проявлений, прокурору важно эффективно использовать все направления координационной деятельности, начиная с совместного анализа состояния преступности экстремистского характера, ее структуры и динамики, прогнозирования тенденций развития, изучения практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений экстремистской и террористической направленности.

Прежде всего отметим, что качественной спецификой отличается объем информации, подлежащей анализу. С учетом взаимосвязи преступлений и административных правонарушений экстремистской и террористической направленности, необходимости их финансовой подпитки со стороны заинтересованных лиц в едином контексте должны подвергаться анализу все данные, характеризующие состояние противодействия указанным проявлениям.

Большое значение имеет объединение усилий субъектов координации при выполнении федеральных и региональных программ борьбы с преступностью, в частности, государственных программ Российской Федерации:

«Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»¹⁰⁷, индикаторами которой являются, в том числе,

¹⁰⁷ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 :

доля тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных в общественных местах, в общем количестве преступлений экстремистской и террористической направленности;

«Информационное общество» с подпрограммой «Безопасность в информационном обществе»¹⁰⁸, целью которой является предупреждение угроз, возникающих в информационном обществе, а одной из задач — противодействие распространению идеологии терроризма, экстремизма и пропаганды насилия;

«Реализация государственной национальной политики», с подпрограммой «Профилактика экстремизма на национальной и религиозной почве»¹⁰⁹.

В ряде случаев совершение преступлений экстремистской и террористической направленности может сопровождаться преступными посягательствами на объекты культурного наследия, преступлениями, связанными с процессами миграции, в том числе и незаконной, и др. Тогда речь должна идти также о необходимости обеспечения выполнения государственных целевых программ сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, разрабатываемых в соответствии со статьей 12 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22.06.2006 № 637, и др.

текст с изм. и доп. на 27 дек. 2019 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰⁸ О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р : текст с изм. и доп. на 26 дек. 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Утратило силу ; О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Информационное общество»: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2021 г. № 504-19. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰⁹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 1532 : текст с изм. и доп. на 27 июля 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Общими требованиями к политике субъектов Российской Федерации выступают разработка и реализация государственных программ субъектов Российской Федерации по обеспечению общественного порядка и противодействия преступности, составной частью которых должны выступать вопросы противодействия экстремизму. Прокуроры городов и районов должны также обеспечивать разработку и реализацию муниципальных программ¹¹⁰ в целях противодействия терроризму и экстремистской деятельности, защиты потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей. Выполнение указанных программ также должно включаться в предмет координации.

Как показывает практика координационной деятельности в различных регионах, хорошие результаты в профилактике и выявлении экстремистских преступлений дает подготовка и направление информационных материалов органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, руководителям предприятий, организаций, учреждений, в том числе СМИ, школ, музеев, патриотических клубов и т. д. Полезным представляется использование в таких материалах позитивных примеров из практики работы организаций региона (города, района). В зависимости от адресата в них может содержаться разъяснение:

основных подходов законодателя к определению таких понятий, как «экстремизм» и «экстремистская деятельность», «терроризм» и «террористическая деятельность», «экстремистские материалы» и др.;

основных понятий, имеющих значение для формирования толерантного отношения к другим людям;

видов, оснований и порядка наступления ответственности за соответствующие нарушения закона (как уголовного, так и административного).

Самостоятельное значение имеет деятельность, связанная с обобщением практики применения законов о борьбе с преступлениями данного вида или группы и подготовкой предложений об улучшении правоохранительной деятельности.

¹¹⁰ В соответствии с частью 2 статьи 6 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

При определении тематики координационных совещаний прежде всего следует учитывать, что многое в раскрытии и расследовании преступлений рассматриваемой группы зависит от качества деятельности различных субъектов уголовного преследования на стадии возбуждения уголовного дела. Так, прокурору следует использовать свои полномочия для того, чтобы ориентировать органы предварительного расследования на необходимость доказывания мотивов совершения указанных преступлений¹¹¹, чтобы по возможности с момента возбуждения уголовного дела отграничивать преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, от преступлений, совершенных на почве личных неприязненных отношений.

Самостоятельного внимания требуют вопросы определения предмета и пределов доказывания по делам о преступлениях экстремистской и террористической направленности. Если в процессе расследования таких преступлений, а затем и поддержания государственного обвинения в суде не будет учтена специфика конфликта, о которой уже говорилось выше, экстремистский мотив практически не может быть доказан. Более того, в результате будут неправильно определены обстоятельства, подлежащие доказыванию по делу, что может привести к необоснованному прекращению уголовного дела или уголовного преследования или к вынесению незаконного, необоснованного или несправедливого приговора.

При планировании координационной деятельности представляется целесообразным также учитывать, что большое значение в процессе уголовного преследования по делам об экстремистских преступлениях имеет использование специальных знаний, которое часто сопровождается ошибками, относящимися сегодня уже к категории типичных. Таким образом, темой отдельного координационного совещания могут стать вопросы использования специальных знаний при выявлении, раскрытии и расследовании экстремистских преступлений.

¹¹¹ О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 11. П. 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В любом случае предложения об улучшении правоохранительной деятельности должны быть основаны на результатах совместного анализа состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирования тенденций развития, изучения практики выявления, раскрытия, расследования и предупреждения преступлений экстремистской и террористической направленности.

В качестве тем для проведения координационных совещаний могут быть предложены следующие:

- о выявлении, раскрытии, расследовании и предупреждении преступлений экстремистской и террористической направленности (в целом);

- о выявлении преступлений экстремистской и террористической направленности;

- о раскрытии и расследовании преступлений экстремистской и террористической направленности;

- о предупреждении экстремистских преступлений.

В зависимости от обстановки в регионе, городе или районе приведенная выше тематика может быть конкретизирована применительно к какому-либо виду преступлений рассматриваемой группы, определенному способу их совершения (с использованием интернет-ресурсов, например) и др.

Допустимым представляется также объединение в теме координационного совещания вопросов не только противодействия собственно экстремистским преступлениям, но и тем, которые связаны с ними: например, преступлениям, совершаемым в сфере незаконной миграции.

Одновременно подчеркнем, что недопустимым представляется расширение тематики координационной деятельности за счет включения в нее вопросов, например, надзорной деятельности. Так, неприемлемо, чтобы тема координационного совещания звучала следующим образом: «О повышении эффективности соблюдения правоохранительными органами района законодательства о противодействии экстремистской и террористической деятельности», «О повышении уровня обеспечения транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры», «О состоянии работы по противодействию проявлениям экстремизма, расовой и религиозной нетерпимости в молодежной среде», «О результатах анализа эффективности работы правоохранительных органов и органов государственной власти региона по противодействию

экстремистской и террористической деятельности». Недопустимость таких формулировок обусловлена неоправданным расширением предмета координационной деятельности.

При планировании и осуществлении координационной деятельности прокуроры должны использовать максимально широко возможности, предоставляемые различными формами координационной деятельности. Основной формой являются, несомненно, координационные совещания, однако этим не исчерпывается многообразие форм, предусмотренных Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Существенное значение в повышении эффективности противодействия преступности вообще и экстремистским преступлениям в частности имеет правильно организованный обмен правоохранительных органов соответствующей информацией. Эффективность функционирования такого механизма во многом определяется тем, насколько правильно определены субъекты обмена, характер информации, которой они должны обмениваться, и сроки (регулярность) обмена.

Представляется, что существенное значение в противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию может иметь и взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций, в том числе для уяснения правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации по делам о преступлениях экстремистской и террористической направленности. При планировании проведения таких семинаров полезным представляется приглашение для участия в них судей, государственных обвинителей, надзирающих прокуроров. Поскольку преступления рассматриваемой группы часто являются тяжкими или даже особо тяжкими, самостоятельного внимания требуют и вопросы оказания взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности сотрудников правоохранительных органов.

Участие в административном преследовании

Как уже указывалось выше, теснейшим образом с реализацией прокурором надзорных и координационных полномочий связана деятельность прокурора по осуществлению административного преследования. При этом прокурору важно уметь выявлять признаки экстремистских административных правонарушений при

осуществлении надзора не только за исполнением законов (общего надзора), но и за законностью предварительного расследования экстремистских преступлений. Как показывают результаты обобщения материалов уголовных дел о преступлениях рассматриваемой группы, сотрудники органов предварительного расследования сосредоточены, как правило, на выявлении признаков уголовно наказуемых деяний. Признаки административных правонарушений привлекают внимание указанных лиц лишь при необходимости разграничения правонарушений и преступлений. Такой подход в определенной мере оправдан тем, что по отношению к ряду экстремистских административных правонарушений полномочиями по возбуждению административного преследования обладает только прокурор.

Административные правонарушения, которые могут оказаться в поле зрения прокурора в связи с противодействием экстремизму, терроризму и их финансированию, можно условно разделить на несколько групп. В первую группу считаем целесообразным включить правонарушения собственно экстремистской направленности, которые так или иначе связаны с нарушением правил распространения информации, распространением противоправной информации и т. д. Это, например, административные правонарушения, ответственность за совершение которых установлена следующими статьями:

статья 13.15 «Злоупотребление свободой массовой информации» КоАП РФ;

статья 13.37 «Распространение владельцем аудиовизуального сервиса информации, содержащей публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, материалов, публично оправдывающих терроризм, или других материалов, призывающих к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности» КоАП РФ;

статья 20.3 «Пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами» КоАП РФ;

статья 20.3.1 «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства» КоАП РФ;

статья 20.3.2 «Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации» КоАП РФ;

статья 20.28 «Организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности» КоАП РФ;

статья 20.29 «Производство и распространение экстремистских материалов» КоАП РФ.

Во вторую группу представляется целесообразным включить административные правонарушения террористической направленности. К числу таких могут быть отнесены правонарушения, ответственность за совершение которых установлена следующими статьями:

статья 19.5.1 «Неисполнение решения коллегиального органа, координирующего и организующего деятельность по противодействию терроризму» КоАП РФ;

статья 20.27 «Нарушение правового режима контртеррористической операции» КоАП РФ;

статья 20.30 «Нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса» КоАП РФ.

Третью группу составляют административные правонарушения, связанные с финансированием экстремистской и террористической деятельности, ответственность за совершение которых установлена такими статьями, как:

статья 15.27 «Неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» КоАП РФ;

статья 15.27.1 «Оказание финансовой поддержки терроризму» КоАП РФ.

В четвертую группу, самостоятельную и наиболее многочисленную, представляется необходимым включить правонарушения, которые непосредственно не имеют экстремистской или террористической направленности, однако часто способствуют распространению идеологии ненависти и насилия при совершении правонарушений первых трех групп, в том числе, с использованием различных интернет-ресурсов и деятельности различных объединений. Это административные правонарушения, ответственность за которые установлена, например, следующими статьями КоАП РФ:

статья 13.12.1 «Нарушение требований в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» КоАП РФ;

статья 13.44 «Неисполнение обязанности по использованию в целях выявления в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” сетевых адресов, соответствующих доменным именам технических и программных средств (в том числе, средств связи), функционирующих в соответствии с установленными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти требованиями, а также национальной системы доменных имен» КоАП РФ;

статья 13.46 «Неисполнение обязанности по реализации требований к сетям и средствам связи, используемым для проведения мероприятий уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации» КоАП РФ;

статья 15.25 «Нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования» КоАП РФ;

статья 17.13 «Незаконное распространение сведений о защищаемых лицах» КоАП РФ;

статья 19.4 «Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль» КоАП РФ;

статья 19.7.10 «Непредставление сведений или представление заведомо недостоверных сведений в орган, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» КоАП РФ;

статья 19.7.10-3 «Неисполнение владельцем информационного ресурса, причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, предупреждения о необходимости прекращения противоправных действий» КоАП РФ;

статья 19.7.15 «Непредставление сведений, предусмотренных законодательством в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» КоАП РФ;

статья 19.34 «Нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента» КоАП РФ.

Поскольку преступления экстремистской и террористической направленности часто совершаются с использованием различных видов вооружения, в четвертую группу следует включать также административные правонарушения, ответственность за совершение которых установлена:

статья 20.8 «Нарушение правил производства, приобретения, продажи, передачи, хранения, перевозки, ношения, коллекционирования, экспонирования, уничтожения или учета оружия и патронов к нему, а также нарушение правил производства, продажи, хранения, уничтожения или учета взрывчатых веществ и взрывных устройств, пиротехнических изделий, порядка выдачи свидетельства о прохождении подготовки и проверки знания правил безопасного обращения с оружием и наличия навыков безопасного обращения с оружием или медицинских заключений об отсутствии противопоказаний к владению оружием» КоАП РФ;

статья 20.10 «Незаконные изготовление, приобретение, продажа, передача, хранение, перевозка, транспортирование, ношение или использование оружия, основных частей огнестрельного оружия и патронов к оружию» КоАП РФ и др.

При осуществлении административного преследования прокурору следует учитывать, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 20.3.1, 20.3.2, 20.3.4, 20.28, 20.29 КоАП РФ, возбуждаются прокурором (статья 28.4 КоАП РФ). Однако он также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации (часть 1 статьи 28.4 КоАП РФ).

Участие в правотворческой деятельности

Еще одним важным направлением деятельности прокурора ненадзорного характера выступает его деятельность, направленная на создание и совершенствование нормативной основы противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию.

Поскольку, как уже подчеркивалось выше, федеральное законодательство, регулирующее правоотношения в данной сфере, весьма подвижно, постоянно совершенствуется, очень важно своевременно приводить в соответствие с ним законодательство

субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Однако в ряде случаев изменение федерального законодательства обуславливает необходимость осуществления серьезной правотворческой (нормотворческой) деятельности. При этом роль прокурора в инициировании и осуществлении такой деятельности сложно переоценить. Именно прокурор, обладая необходимым уровнем правовой грамотности, располагая информацией о состоянии законности на территории, умея выявлять причины и условия, которые способствуют совершению преступлений и правонарушений, может оказать существенную поддержку и государственным органам Российской Федерации, и органам власти субъектов Российской Федерации, и особенно органам местного самоуправления в разработке и принятии соответствующих нормативных правовых актов, которые бы восполняли имеющиеся или возникающие пробелы в законодательном регулировании противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию на всех уровнях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотренные в Пособии вопросы являются наиболее значимыми для организации и осуществления прокурорской деятельности в сфере противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию и не исчерпывают всего многообразия проблем, существующих в деятельности органов прокуратуры, обеспечивающей необходимый уровень эффективности такого противодействия на современном этапе. Вместе с тем представляется, что предложенные рекомендации позволят формировать и совершенствовать компетенции, подходы к решению существующих проблем теоретического и прикладного характера.

Как уже неоднократно подчеркивалось, актуальность разработки и опубликования рекомендаций, направленных на наиболее эффективную организацию и успешное осуществление прокурорской деятельности, как в надзорных, так и в ненадзорных направлениях и поднаправлениях, обуславливается тем, что на современном этапе противодействие экстремизму, терроризму и их финансированию следует рассматривать в качестве значимой со-

ставной части обеспечения национальной безопасности государства, а органы прокуратуры — как универсальный субъект обеспечения национальной безопасности и такого противодействия, как субъект, осуществляющий надзор за исполнением законов другими субъектами обеспечения национальной безопасности, а также реализующий иные полномочия в качестве субъекта противодействия экстремизму.

Таким образом, исходя из того, что противодействие экстремизму, терроризму и их финансированию следует рассматривать в качестве самостоятельного полифункционального комплексного направления деятельности органов прокуратуры, объединяющего деятельность надзорного и ненадзорного характера и, соответственно, обуславливающего необходимость системного подхода к реализации предоставленных законом полномочий, использования во взаимосвязи, взаимной зависимости и обусловленности всех имеющихся у прокуроров полномочий в исследуемой сфере правоотношений. Эта деятельность эффективна только при условии реализации прокурором своих полномочий на основе фундаментальных принципов, а именно принципов законности, централизации, единства, и специальных принципов, таких как независимость, гласность, других общих для организации и осуществления прокурорской деятельности в различных направлениях, а также принципов целесообразности, преемственности и наглядности, которые при осуществлении органами прокуратуры противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию наполняются новым содержанием.

При этом деятельность органов прокуратуры должна быть нацелена не только на выявление, пресечение уже допущенных нарушений и привлечение к установленной законом ответственности виновных лиц, но и на профилактику экстремизма, терроризма и их финансирования, на правовое просвещение населения вообще и молодого поколения в частности, на разъяснение того, какие угрозы государству и его гражданам несет идеология насилия и экстремистская идеология.

ЛИТЕРАТУРА

1. Агапов, П. В. Особенности поддержания государственного обвинения по делам о преступлениях, совершенных организованными группами и преступными сообществами / П. В. Агапов, О. Н. Коршунова // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2014. — № 5 (43). — С. 38—44.

2. Агапов, П. В. Экстремизм: стратегия противодействия и прокурорский надзор / П. В. Агапов. — Москва : Проспект, 2015. — 432 с.

3. Актуальные вопросы прокурорской деятельности : лекции / А. Н. Попов, Я. И. Гишинский, Е. В. Баркалова [и др.] ; под ред. Г. В. Штадлера. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016. — 232 с. — (Серия «В помощь прокурору» ; вып. 3).

4. Андронова, И. Финансирование терроризма: новые вызовы для международной безопасности / И. Андронова, Н. Гусаков, Е. Завьялова // Вестник международных организаций. — 2020. — Т. 15, № 1. — С. 120—134.

5. Ашурбеков, Т. А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : специальность 12.00.11 «Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности» : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ашурбеков Тофик Ашурбекович ; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — Москва, 2009. — 66 с.

6. Богомолов, С. Ю. Ответственность за финансирование терроризма: уголовно-правовое и криминологическое исследование : специальность 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» : дис. ... канд. юрид. наук / Богомолов Станислав Юрьевич ; Нижегородская академия МВД России. — Нижний Новгород, 2017. — 253 с.

7. Буткевич, С. А. Финансирование терроризма: понятийный аппарат и направления противодействия / С. А. Буткевич // Вестник Краснодарского университета МВД России. — 2016. — № 3 (33). — С. 30—35.

8. Жаворонкова, Г. Н. Пробелы в новой доктрине энергетической безопасности России / Г. Н. Жаворонкова, Г. Ю. Шпаковский // Юрист. — 2020. — № 9. — С. 43—50.

9. Зверев, Н. К. Некоторые методологические подходы к обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов (на примере защищенности объектов науки и высшего

образования) / Н. К. Зверев, И. М. Синицын // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века — COUNTER-TERRORISM. — 2018. — № 4. — С. 17—31.

10. Капинус, О. Деятельность прокуратуры по противодействию экстремизму и терроризму: состояние и проблемы / О. Капинус // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2017. — № 3. — С. 5—13.

11. Козусев, А. Ф. Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности: современные проблемы теории и практики : специальность 12.00.09, 12.00.11 «Уголовный процесс; криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура» : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Козусев Анатолий Филиппович ; НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. — Москва, 2001. — 44 с.

12. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : учебное пособие / О. Н. Коршунова, Г. В. Дытченко, Е. Л. Никитин ; под общ. ред. О. Н. Коршуновой. — 2-е изд., испр. и доп. — Москва: КНОРУС, 2023. — 209 с.

13. Координация прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : учебное пособие для обучающихся по программам специалитета, магистратуры и дополнительного профессионального образования / О. Н. Коршунова, Е. Л. Никитин, Д. А. Луньков, Е. Б. Серова, Г. В. Дытченко ; под общ. ред. О. Н. Коршуновой. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2021. — 176 с.

14. Коршунова, О. Н. Законность и целесообразность в организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации / О. Н. Коршунова // Практика реализации судами и прокуратурой требований закона о защите прав участников экономической деятельности : сборник статей по материалам круглого стола, проведенного в рамках V Московского юридического форума / под ред. Т. И. Отческой. — Москва : Проспект, 2018. — С. 37—42.

15. Коршунова, О. Н. Законность и целесообразность в организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации / О. Н. Коршунова // Законы России. — 2019. — № 5. — С. 88—93.

16. Коршунова, О. Н. Категория объекта в теории прокурорской деятельности: теоретический и прикладной аспекты / О. Н. Коршунова, И. И. Головкин // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2021. — № 1. — С. 62—79.

17. Коршунова, О. Н. Преступления экстремистского характера : теория и практика противодействия: монография / О. Н. Коршунова. — Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2006. — 324 с.

18. Коршунова, О. Н. Противодействие экстремизму, терроризму и их финансированию как комплексное направление деятельности органов прокуратуры / О. Н. Коршунова // Вопросы российского и международного права. — 2020. — Том 10, № 11А. — С. 122—139.

19. Коршунова, О. Н. Теоретические и прикладные проблемы уголовного преследования : монография / О. Н. Коршунова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Санкт-Петербург : Алеф-пресс, 2015. — 232 с.

20. Коршунова, О. Н. Расследование захвата заложников. Уголовно-правовые и криминалистические вопросы : учебное пособие / О. Н. Коршунова, Г. В. Овчинникова. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт, 1997. — 35 с.

21. Коршунова, О. Н. Особенности рассмотрения уголовных дел о преступлениях на почве ненависти: уголовно-правовые, криминалистические и психолого-правовые аспекты : учебное пособие / О. Н. Коршунова, А. А. Сапожков, Е. Б. Серова, И. Е. Тимошук. — Санкт-Петербург : Гражданский контроль, 2013. — 124 с.

22. Методика расследования преступлений, совершаемых на почве национальной или расовой вражды или ненависти / Я. А. Винников, Н. М. Гиренко, О. Н. Коршунова [и др.] ; под общ. ред. О. Н. Коршуновой. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2002. — 92 с.

23. Миньковский, Г. М. Характеристика терроризма и некоторые направления повышения эффективности борьбы с ним / Г. М. Миньковский, В. П. Ревин // Государство и право. — 1997. — № 8. — С. 84—91.

24. Никитин, Е. Л. Актуальные проблемы прокурорской деятельности при осуществлении уголовного преследования : специальность 12.00.11 «Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Никитин Евгений Львович. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2000. — 24 с.

25. Новая философская энциклопедия : в 4 т. / И. В. Блауберг, В. Н. Садовский, Э. Г. Юдин. — Москва : Мысль, 2010. — 4 т.

26. Организация экстремистского сообщества: проблемы квалификации и доказывания : пособие / П. В. Агапов [и др.] ; под ред. В. В. Меркурьева ; Академия Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. — Москва : Проспект, 2013. — 314, [2] с.

27. Осипкин, В. Н. Теоретические и организационно-методические проблемы прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью : специальность 12.00.11 «Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура» : дис. ... канд. юрид. наук / Осипкин Владимир Николаевич ; НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. — Москва, 1998. — 199, [1] с.

28. Панов, С. В. Надзор за исполнением законодательства в сфере топливно-энергетического комплекса / С. В. Панов, С. В. Ключев // Законность. — 2011. — № 2 (916). — С. 3—7.

29. Преступления террористической направленности. Уголовное преследование на досудебных стадиях / В. И. Иванов, К. А. Корсаков, О. Н. Коршунова [и др.] ; под науч. ред. О. Н. Коршуновой ; Ассоциация «Юридический Центр». — Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2003. — 432 с.

30. Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения : учебное пособие / О. Н. Коршунова, Е. А. Бурмистрова, И. И. Головкин [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юстиция, 2019. — 408 с.

31. Прокурорский надзор за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму : пособие / С. В. Борисов, А. С. Васнецова, Н. В. Володина [и др.] ; под ред. В. В. Меркурьева ; НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — Москва : АГП РФ, 2013. — 176 с.

32. Расследование терроризма : учебное пособие / В. И. Иванов, К. А. Корсаков, О. Н. Коршунова [и др.] ; под общ. ред. О. Н. Коршуновой. — Санкт-Петербург : СПб ЮИ ГП РФ, 2001. — 132 с.

33. Складаров, С. В. Мотивы индивидуального преступного поведения и их уголовно-правовое значение / С. В. Складаров. — Москва : РПА Минюста России, 2000. — 279 с.

34. Тисен, О. Н. Использование результатов деятельности Росфинмониторинга в уголовном судопроизводстве / О. Н. Тисен, А. В. Гриненко // Всероссийский криминологический журнал. — 2022. — Т. 16, № 4. — С. 492—504.

Учебное пособие

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ
ЭКСТРЕМИЗМУ, ТЕРРОРИЗМУ
И ИХ ФИНАНСИРОВАНИЮ

Учебное пособие

Под редакцией
доктора юридических наук
профессора О. Н. Коршуновой

Редактор *О. А. Хропина*
Компьютерная правка и верстка
Ж. Т. Дерюжкиной, Т. И. Павловой

Подписано в печать 08.05.2024. Формат 60х90/16.
Печ. л. 13,5. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—110). Заказ 35/23.

Отдел научной информации и издательской деятельности
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Университета прокуратуры Российской Федерации

191014, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44