

ՀԱՆՅԱՎՈՐՈՒԹՅԱՆ ԴԵՄ ՊԱՅՔԱՐ / FIGHTING CRIME / БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ



ԲՈՐԻՍՈՎ ՍԵՐԳԵՅ

իրավաբանական գիտությունների թեկնածու, դոցենտ, ՌԴ դալարախազության համալսարանի գիրախերազոտական ինստիտուտի առաջատար գիրաշխատող

BORISOV SERGEY

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Leading Researcher at Scientific Research Institute of the University of the Office of Prosecutor of the Russian Federation

БОРИСОВ СЕРГЕЙ

кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации



ՎԱՍՆԵՑՈՎԱ ԱՆԱՍՏԱՍԻԱ

ՌԴ դալարախազության համալսարանի գիրախերազոտական ինստիտուտի գիրաշխատող

VASNETSOVA ANASTASIA

Researcher at Scientific Research Institute of the University of the Office of Prosecutor of the Russian Federation

ВАСНЕЦОВА АНАСТАСИЯ

научный сотрудник отдела Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации

**ԴԱՏԱԽԱՋԱԿԱՆ ՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆԸ ՀԱՍԱՐԱԿԱԿԱՆ ՄԻԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐՈՒՄ
ՕՐԵՆՔՆԵՐԻ ԿԱՏԱՐՄԱՆ ՆԿԱՏԱՄԲ ԵՎ ՀԱԿԱՋԴԵՑՈՒԹՅՈՒՆԸ
ԾԱՅՐԱՀԵՂԱԿԱՆ ԳՈՐԾՈՒՆԵՆՈՒԹՅԱՆԸ***

**PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER IMPLEMENTATION OF LAWS
IN PUBLIC ASSOCIATIONS AND COUNTERING
EXTREMIST ACTIVITIES***

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ***

В резолюции научно-практической конференции «Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности» отмечено, что в современных условиях обеспечение национальной безопасности является одним из приоритетных направлений государственной политики, а прокуратура выступает в качестве одного из важных элементов системы обеспечения национальной (конституционной) безопасности¹.

* Հոդվածը ներկայացվել է 05.09.2018, գրախոսվել է 19.04.2019, ընդունվել է տպագրության 13.12.2019:

* The article was presented 05.09.2018, was reviewed 19.04.2019, was accepted to publication 13.12.2019.

* Статья представлена 05.09.2018, рецензирована 19.04.2019, принята в печать 13.12.2019.

¹ См.: Рекомендации III научно-практической конференции. Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности (Сухаревские чтения): сб. материалов III науч.-практ. конф. (г. Москва, 6 октября 2017 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; [под науч. ред. А.Ю. Винокурова; сост. И.А. Васькина, Н.А. Кулакова, В.А. Немировский, А.С. Семенов]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2018. С. 428-431.



Такая роль обуславливается наличием у прокуратуры правовых средств, необходимых для устранения нарушений законов, защиты национальных интересов, комплексным использованием прокурорами надзорных, процессуальных, координационных и иных полномочий в целях утверждения режима законности в стране¹.

Деятельность прокуратуры, в том числе по осуществлению надзора за соблюдением Конституции России и исполнением законов, является одной из гарантий защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности населения, укрепления конституционных основ, федерализма и тем самым оказывает максимальное содействие в реализации мероприятий по решению ключевых государственных задач в сфере национальной (конституционной) безопасности с учетом требований международного законодательства².

В связи с этим задачи органов прокуратуры по обеспечению национальной (конституционной) безопасности формулируются и актуализируются в зависимости от внешних и внутренних угроз национальным интересам Российской Федерации. В самом общем плане задачи прокуратуры по обеспечению общественной и государственной безопасности можно сформулировать следующим образом:

- обеспечить принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих экстремистским проявлениям;

- принять исчерпывающие меры по выявлению, предупреждению и пресечению экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций и отдельных лиц, средств массовой информации;

- добиваться привлечения к установленной законом ответственности лиц, виновных в массовом распространении экстремистских материалов, их производстве, а также призывающих к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности;

- обеспечить эффективный надзор за исполнением законодательства о противодействии терроризму, в том числе о приоритетном порядке осуществления профилактических мер по усилению безопасности мест проживания и массового пребывания людей, транспортной инфраструктуры, учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта, охраны объектов атомного комплекса и энергетики, предприятий, использующих радиационные, взрывоопасные материалы, иных объектов повышенной опасности;

- добиваться мерами прокурорского реагирования исполнения требований закона, направленных на исключение фактов пропаганды идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих (оправдывающих) необходимость ее осуществления;

- обеспечить принятие мер для выяснения причастности виновных лиц к деятельности террористических организаций, общественных и религиозных объединений, незаконных вооруженных формирований, степени участия последних в противоправных действиях.

Перечень задач может быть продолжен, их круг очерчен и определен нормами Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных

¹ См.: Борисов С.В., Меркурьев В.В. Правовые средства прокурорского реагирования на правонарушения экстремистской направленности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. № 1 (39). С. 28-34.

² См. также: Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). В 2 т. Том 1 /А.Ю. Винокуров. – М.: Издательство Юрайт, 2016. С. 12.



правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, положениями организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹.

Необходимость эффективного противодействия экстремизму и терроризму требует реализации соответствующих законодательных мер, которые нашли свое воплощение в федеральных законах от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – закон № 114-ФЗ); от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее – закон № 35-ФЗ) и др.

Компетентные работники Генпрокуратуры РФ осуществляют подготовку и направление административных исковых заявлений: о ликвидации организаций в связи с осуществлением террористической (экстремистской) деятельности в Верховный суд РФ; о запрете деятельности на территории России созданных за рубежом организаций в связи с их причастностью к терроризму (экстремизму), исходя из установленной законом подсудности. В свою очередь прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним специализированные прокуроры обеспечивают: подготовку и направление в суд административных исковых заявлений о ликвидации организаций в связи с осуществлением террористической (экстремистской) деятельности, о запрете деятельности на территории России действующих без государственной регистрации общественных и религиозных объединений, созданных на территории РФ, в связи с их причастностью к терроризму (экстремизму) исходя из установленной законом подсудности; согласование проектов административных исковых заявлений с Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

О своевременности постановки перед прокуратурой указанных задач, решение которых достигается посредством осуществления надзора, иных возложенных на прокуратуру функций и направлений деятельности, говорит тот факт, что в последнее десятилетие накал борьбы с экстремизмом и наиболее опасной его разновидностью – *терроризмом* не только не снизился, но даже многократно возрос в связи с активизацией радикальной деятельности националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленной на нарушение единства и территориальной целостности России, дестабилизацию политической и социальной ситуации в стране.

Объясняется это наличием факторов, непосредственно влияющих на состояние законности в сфере противодействия экстремизму (терроризму) в современных условиях, которые можно подразделить на внешние и внутренние. Так, к *внешним* факторам мы относим деструктивную деятельность иностранных государственных органов и неправительственных организаций по поддержке экстремистских проявлений в целях дестабилизации общественно-политической обстановки в Российской Федерации; деятельность международных экстремистских (террористических) организаций, приверженных идеологии экстремизма, а к *внутренним* – экстремистскую деятельность и терроризм радикальных общественных, религиозных, неформальных объединений, некоммерческих организаций и отдельных физических лиц.

В подтверждение сказанному в *Стратегии национальной безопасности*, являющейся базовым документом, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней

¹ См.: Меркурьев В.В. Задачи прокуратуры Российской Федерации по противодействию экстремизму и терроризму в контексте обеспечения национальной безопасности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 3 (53). С. 37- 46.



политики по укреплению национальной безопасности, к основным угрозам государственной и общественной безопасности отнесена деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на насильственное изменение конституционного строя России, дестабилизацию работы органов государственной власти и устрашение населения.

В настоящее время прокуроры осуществляют мониторинг ситуации в указанной сфере на постоянной основе, используют все доступные правовые средства с тем, чтобы обеспечить реальное и безусловное исполнение законодательства.

Следует отметить, что мерами прокурорского реагирования удалось добиться увеличения количества дел оперативного учета, заведенных субъектами оперативно-розыскной деятельности с целью выявления преступлений, связанных с финансированием экстремистской деятельности и терроризма, а также использованием СМИ и сети «Интернет» в экстремистских (террористических) целях.

Серьезным барьером на пути финансирования терроризма является формируемый Росфинмониторингом Перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности и терроризму (далее – *Перечень*). Включенные в него лица фактически не имеют доступа к финансовым институтам. Основания для включения физических лиц и организаций в *Перечень* определены законодателем в п. 2.1 ст. 6 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Согласно п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 06.08.2015 № 804 «Об утверждении Правил определения перечня организаций и физических лиц...» информация о наличии оснований для включения в *Перечень* и исключения из него представляется в Росфинмониторинг Генпрокуратурой РФ, следственными органами Следственного комитета Российской Федерации, Минюстом России и его территориальными органами, органами федеральной службы безопасности, МВД России и его территориальными органами.

В рамках требований федерального законодательства организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, обязаны незамедлительно применять меры по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества, принадлежащих физическим лицам и организациям, включенным в *Перечень*. В настоящее время (на 01.05.2018) его информационная база включает в себя сведения о 8 227 российских физических лицах (в 2016 г. – 5 462), 482 (2016 – 71) российском юридическом лице, 409 (408) иностранных физических лицах и 96 (94) иностранных юридических лицах.

На основании указания Генерального прокурора Российской Федерации от 27.06.2016 № 372/27 «О порядке направления в Федеральную службу по финансовому мониторингу сведений по вопросам противодействия финансированию экстремистской и террористической деятельности», прокурорам субъектов Российской Федерации предписано принимать необходимые меры по своевременному получению информации об организациях и физических лицах, в отношении которых имеются данные об их участии в экстремистской и террористической деятельности; не позднее трех рабочих дней направлять в Росфинмониторинг указанные сведения о наличии одного из 7 (семи) оснований для включения в *Перечень* или исключения из него организаций и (или) физических лиц. В том числе, о вступившем в законную силу постановлении суда о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27-1 КоАП РФ (оказание финансовой поддержки терроризму), а также об отмене указанного постановления суда и прекращении про-



изводства по делу в отношении данного лица по основаниям, дающим право на реабилитацию (в случае, если дело об адм. правонарушении возбуждалось прокурором).

Принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремизма, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности, ст. 3 закона № 114-ФЗ отнесено к основным направлениям противодействия экстремистской деятельности.

В числе основных субъектов системы профилактики экстремизма – федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы и организации образования, органы по делам молодежи и др.

Прокурорами неоднократно выявлялись факты необоснованного принятия решений о государственной регистрации общественных и религиозных организаций (объединений) по результатам поверхностной правовой экспертизы учредительных документов. Такой подход приводит к случаям, когда цели, задачи и виды деятельности общественной либо религиозной организации не соотносятся между собой, регистрации организаций в непредусмотренных законом формах, отсутствия в наименованиях организаций указаний на организационно-правовую форму, территориальную сферу и характер деятельности.

По установленным фактам правонарушений органами прокуратуры проводятся проверки либо организуется передача необходимых материалов на проверку в другие компетентные органы. Соответствующий алгоритм работы установлен и у других правоохранительных органов, органов контроля, специализированных структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, каждый из которых ориентирован на обязательное информирование прокуроров об установленных правонарушениях.

Перечень общественных и религиозных объединений, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным федеральным законодательством, подлежит размещению в сети Интернет на сайтах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции в сфере регистрации общественных и религиозных объединений, иных организаций. Указанный перечень также подлежит опубликованию в официальных периодических изданиях, определенных Правительством Российской Федерации.

В случае выявления актов или их отдельных предписаний (пунктов), противоречащих законодательству о свободе совести и о религиозных объединениях, прокурором или его заместителем в соответствии со ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) приносится протест в орган или должностному лицу, издавшим этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо направляется заявление в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством.

В соответствии с ч. 2 ст. 37 УПК РФ в случае выявления нарушений уголовного законодательства прокурор уполномочен вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов о правонарушениях экстремистской направленности в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель в письменной форме направляет должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, – руководителям общественных (религиозных) объеди-



нений и иным лицам, предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1 Закон о прокуратуре).

Наиболее часто применяемым правовым средством реагирования на нарушения законодательства в сфере деятельности общественных и религиозных объединениях является представление об устранении нарушений законов, которое согласно ст. 24 Закона о прокуратуре вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Представление вносится на основе обстоятельно проведенной прокурорской проверки или нескольких проверок, глубокого анализа выявленных нарушений законодательства и способствующих им обстоятельств.

Согласно ст. 8 закона № 114-ФЗ в случае распространения через средство массовой информации экстремистских материалов либо выявления фактов, свидетельствующих о наличии в деятельности средства массовой информации признаков экстремизма, прокурор уполномочен вынести его учредителю и (или) редакции предупреждение в письменной форме о недопустимости таких действий.

В соответствии с положениями распоряжения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, ФСБ России от 16.12.2008 №№ 270/27р, 1/9789, 38 «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма» прокурорам предписано:

- активизировать работу по сбору и документированию сведений, необходимых для подготовки в суд заявлений о ликвидации и (или) запрете объединений, цели или действия которых имеют экстремистскую направленность. Материалы по фактам проявления деятельности запрещенных экстремистских организаций незамедлительно направлять в следственные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела;

- **проводить анализ сведений, размещенных в сети «Интернет»; принимать меры, направленные на документирование фактов распространения экстремистских идей на сайтах сети и установление лиц, виновных в их распространении, уделяя особое внимание случаям обнародования запрещенной экстремистской литературы, собранные материалы направлять в следственные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела с одновременным уведомлением прокуратуры субъекта Российской Федерации; решать вопрос о привлечении к административной ответственности распространителей, включенных в Федеральный список экстремистских материалов;**

- активизировать надзор за исполнением законодательства об оперативно-розыскной деятельности, особое внимание уделять вопросам эффективности, реализации, планированию, полноте мероприятий и использованию результатов оперативно-розыскной деятельности в отношении лиц и объединений экстремистской направленности;

- по каждому задокументированному факту существования организаций экстремистской направленности рассматривать вопрос о подготовке в суд заявлений об их ликвидации и (или) запрете деятельности. При направлении в суд таких заявлений выносить решения о приостановлении деятельности указанных в обращении объединений;

- шире использовать гражданско-правовые методы с целью пресечения деятельности интернет-сайтов, содержание которых направлено на возбуждение социальной, национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды;

- возвращать для производства дополнительного расследования уголовные дела о преступлениях экстремистской направленности, в которых отсутствуют данные о принятых мерах к всестороннему, полному и объективному исследованию обстоятельств преступления, выявлению и устранению причин и условий, способствовавших его совершению, установлению причастности виновных лиц к деятельности какого-либо объединения;

- поддержание государственного обвинения по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности поручать наиболее опытным прокурорам, Государственным обвинителям всемерно способствовать установлению фактических обстоятельств дела с целью вынесения судом законного, обоснованного и справедливого решения. Выявлять обстоятельства, способствовавшие совершению преступлений указанной категории, и при наличии оснований предлагать суду вынести частное постановление (определение).

Реализовать полномочия по признанию информационных материалов экстремистскими прокурор может посредством обращения в суд с представлением о признании материалов экстремистскими.

Важным направлением работы органов прокуратуры является реализация мер, направленных на пресечение финансирования террористической и экстремистской деятельности.

На основании указания Генерального прокурора Российской Федерации от 27.06.2016 № 372/27, прокурорам субъектов Российской Федерации предписано принимать необходимые меры по своевременному получению информации об организациях и физических лицах, в отношении которых имеются данные об их участии в экстремистской и террористической деятельности, не позднее 3 рабочих дней направлять указанные сведения в Федеральную службу по финансовому мониторингу. Последняя, в соответствии с п. 2.1 ст. 6 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», а также постановлением Правительства Российской Федерации от 06.08.2015 № 804, формирует Перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности и терроризму.

Ամփոփագիր: Հոդվածը նվիրված է ծայրահեղական գործունեությանը հակազդելու ոլորտում Ռուսաստանի Դաշնության դատախազության գործունեությանը: Հատուկ ուշադրության կենտրոնում են հասարակական և կրոնական միավորումների գործունեության ոլորտում օրենսդրության խախտումներին արձագանքելու իրավական միջոցները:

Annotation: The article is devoted to the activity of the bodies of the Prosecutor's Office of the Russian Federation in the sphere of counteraction to extremist activity. Particular attention is paid to legal means of responding to violations of legislation in the sphere of activity of public and religious associations.



Հիմնարանը՝ դատախազական հսկողություն, ծայրահեղականություն, ահաբեկչական գործունեություն, դատախազական արձագանքման ակտեր, կանխարգելում:

Keywords: Prosecutorial supervision, extremism, terrorist activities, acts of prosecutorial response, prevention.

Ключевые слова: прокурорский надзор, экстремизм, террористическая деятельность, акты прокурорского реагирования, профилактика.