

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УНИВЕРСИТЕТ ПРОКУРАТУРЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ  
ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ТЕРРОРИЗМА**

**Научно-практическое пособие**

**Под редакцией**

начальника управления по надзору за исполнением законов  
о федеральной безопасности, межнациональных отношениях,  
противодействию экстремизму и терроризму  
Генеральной прокуратуры Российской Федерации

**Ю.П. Хохлова**

Москва • 2020

УДК 343.16:343.326  
ББК 67.721-9:67.408.131  
Д39

*Одобрено управлением по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации.*

**Под редакцией** начальника управления по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации **Ю.П. Хохлова**.

**Рецензенты:**

**А.И. Подберезкин**, профессор кафедры основ прокурорской деятельности Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор исторических наук;

**Д.Г. Добрецов**, ведущий научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Д39 **Деятельность органов прокуратуры по профилактике терроризма:** науч.-практ. пособие / [П.В. Агапов и др.]; под ред. Ю.П. Хохлова; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2020. – 116 с.

В пособии помимо теоретико-правовых основ деятельности органов прокуратуры по профилактике терроризма анализируются наиболее актуальные ее направления: в молодежной среде, на объектах транспортного комплекса, при использовании средств массовой информации и сети «Интернет», связанной с запретом и ликвидацией террористических организаций, и др.

Для работников прокуратуры, органов судебной власти и правоохранительных органов, научных и педагогических работников, докторантов, аспирантов, магистрантов и студентов, интересующихся проблемами организации и деятельности российской прокуратуры.

УДК 343.16:343.326  
ББК 67.721-9:67.408.131

© Генеральная прокуратура  
Российской Федерации, 2020

© Университет прокуратуры  
Российской Федерации, 2020

## **Авторский коллектив**

**П.В. Агапов**, главный научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор (введение, § 4 гл. 2, заключение).

**Д.В. Вагурин**, прокурор управления по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук (§ 1, 2 гл. 2).

**А.С. Васнецова**, старший научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации (§ 1, гл. 1).

**В.В. Меркурьев**, заведующий отделом НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор (§ 2, 3 гл. 1).

**О.Н. Тисен**, начальник юридического управления Федеральной службы по финансовому мониторингу, доктор юридических наук (§ 5 гл. 2).

**М.В. Ульянов**, ведущий научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук (§ 3 гл. 2).

## Введение

Генеральный прокурор Российской Федерации предписывает прокурорам рассматривать терроризм как одну из главных и системных угроз государственной и общественной безопасности Российской Федерации, важнейшей задачей надзорной деятельности считать своевременное предупреждение преступлений и правонарушений террористической направленности, выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности.

Обеспечение эффективной системы надзора за исполнением законов о противодействии терроризму предполагает в первую очередь проведение проверок 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 и соответствия закону издаваемых указанными органами правовых актов в сфере противодействия терроризму.

Предупреждение терроризма, в том числе выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов, выступает одним из основных направлений деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также физических и юридических лиц по противодействию терроризму.

Исходя из положений федеральных законов от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» профилактика терроризма предполагает решение следующих задач:

разработка рекомендаций и осуществление мероприятий по устранению причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма;

выявление и прогнозирование террористических угроз, информирование о них органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также общественности для принятия мер по их нейтрализации;

оказание сдерживающего и позитивного воздействия на поведение отдельных лиц (групп лиц), склонных к экстремистским действиям;

определение правовой регламентации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации при введении режимов террористических угроз;

разработка перечня антитеррористических мероприятий для организации и проведения их на территории субъектов Российской Федерации с обязательным определением источников их финансирования;

разработка и введение типовых требований по защите от угроз террористических актов критически важных и потенциально опасных объектов, мест массового пребывания людей;

установление прав, обязанностей и ответственности руководителей органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов при организации мероприятий по антитеррористической защищенности подведомственных им объектов;

совершенствование правовой регламентации возмещения ущерба лицам, участвующим в пресечении террористического акта и проведении контртеррористической операции и (или) пострадавшим в результате их осуществления;

совершенствование взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в целях выработки единой стратегии и тактики в рамках международного сотрудничества в сфере противодействия терроризму.

Организация деятельности по профилактике терроризма требует обеспечения скоординированной работы органов государственной власти с общественными организациями и объединениями, религиозными структурами, другими институтами гражданского общества и отдельными гражданами.

Основная задача, которую ставили перед собой авторы настоящего пособия, – отразить специфику профилактической антитеррористической деятельности органов прокуратуры как субъекта профилактики правонарушений.

# **Глава 1. Правовая и организационная основы деятельности органов прокуратуры по профилактике терроризма**

## **§ 1. Правовая основа предупреждения и профилактики терроризма**

В соответствии с Концепцией противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 05.10.2009, и Федеральным законом от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее – закон о противодействии терроризму) профилактика терроризма – одно из направлений противодействия терроризму, употребляется наряду с таким понятием, как предупреждение. И предупреждение, и профилактика терроризма, преступлений террористической направленности являются составной частью деятельности по противодействию терроризму в целом, важным элементом общегосударственной системы противодействия терроризму. Ее создание стало ответом на глобальные вызовы, с которыми Российская Федерация столкнулась в конце XX – начале XXI в.

Правовая и организационная основы системы профилактики правонарушений, общие правила ее функционирования, принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений, определены Федеральным законом от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – закон № 182-ФЗ).

Согласно п. 2 ст. 2 закона № 182-ФЗ профилактика правонарушений представляет собой совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопуще-

ния совершения ими правонарушений или антиобщественного поведения.

Исходя из этого, а также с учетом общепринятого в научной литературе подхода *под профилактикой терроризма* следует понимать *целенаправленное воздействие государства, общества, физических и юридических лиц на процессы детерминации терроризма в целях недопущения вовлечения в террористическую деятельность новых лиц, совершения новых преступлений террористической направленности, расширения криминализации общественных отношений.*

В криминологии под предупреждением преступности понимается многоуровневая система мер, исходящих от разных субъектов<sup>1</sup>:

1) специализированных, к числу которых относятся правоохранительные органы, иные органы государственной власти и органы местного самоуправления, органы государственного и муниципального контроля и др.);

2) неспециализированных (юридические и физические лица, реализующие в соответствии с законом в рамках своей компетенции меры, направленные на недопущение криминальной деятельности, семья, трудовой коллектив, СМИ и др.). К данной категории субъектов предупреждения можно отнести также общественные объединения правоохранительной направленности и народные дружины, деятельность которых регламентирована Федеральным законом от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». В системе предупреждения преступности выделяют три вида предупреждения: общее, специальное и индивидуальное<sup>2</sup>, которые реализуются и при организа-

---

<sup>1</sup> Герасимов С.И. Концептуальные основы и научно-практические проблемы предупреждения преступности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 11; *Криминология: учебник* / под общ. ред. А.И. Долговой. М., 2010. С. 480–484; *Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества: монография* / под общ. ред. Р.В. Жубрина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М.: Проспект, 2016. С. 163–188; *Криминология: учеб. для бакалавриата, специалитета и магистратуры* / О.С. Капинус [и др.]; под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. В.В. Меркурьев; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. С. 287–297.

<sup>2</sup> *Проблемы детерминации и предупреждения преступности* / под ред. А.И. Долговой. М.: Рос. криминолог. ассоц., 2017. С. 10.

ции предупреждения и профилактики терроризма. В научной литературе предупреждение преступности и ее профилактика соотносятся как целое и часть<sup>1</sup>.

В ходе профилактики терроризма недопущение правонарушений и преступлений производится в самом начале генезиса противоправного поведения – когда только возникают, едва вызревают, действуют причины, условия, иные криминологические детерминанты.

Хорошо известно, как криминологическая профилактика воздействует на истоки преступности, обеспечивая недопущение преступлений тогда, когда они находятся, можно сказать, «в эмбриональном состоянии... профилактика осуществляется далеко на подступах к преступлению, в самом начале сложной, многозвенной причинно-следственной цепочки, ведущей (могушей привести) к преступлению»<sup>2</sup>.

Принято считать, что при предотвращении недопущение преступлений или других правонарушений достигается на стадиях формирования, обнаружения умысла и приготовления к преступлению (правонарушению); при пресечении – на стадиях неоконченного и оконченного покушения на их совершение, а также в ситуациях многоэпизодной преступной деятельности.

Поэтому меры профилактики, предотвращения, пресечения, преследующие единую цель – недопущение преступлений и причиняемого ими вреда, существенно различаются по субъектам, объектам, содержанию, тактическим схемам и другим признакам<sup>3</sup>. Именно в этом смысл их разграничения, которое не может подменяться спором о терминах, о смысловом содержании тех или иных слов со ссылками на словари русского языка, как это порой делается.

Рассматривая в общем виде содержание, виды и формы деятельности органов прокуратуры по профилактике (предупрежде-

---

<sup>1</sup> Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Криминология. М., 1997. С. 105–106; Савченко А.А. Соотношение понятий профилактики преступлений и предупреждения преступлений в современной юридической доктрине // *Соврем. право*. 2010. № 3.

<sup>2</sup> Смирнов Г.Г. Криминологическое учение о предупреждении преступности: содержание, развитие, реализация. Екатеринбург, 2004. С. 36.

<sup>3</sup> Алексеев А.И., Герасимов С.И., Сухарев А.Я. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы. М., 2001. С. 4–11.

нию) правонарушений террористической направленности, надлежит признать, что в основном она осуществляется в виде криминологической профилактики, т.е. представляет собой главным образом совокупность мер по выявлению и устранению (блокированию, нейтрализации) причин, условий, иных детерминант террористической преступности. При этом надо учитывать, что именно воздействие на причины и условия преступности – наиболее значительная часть предупреждения преступлений и иных правонарушений террористической направленности как по объему, так и по результатам.

Прокуратура, обеспечивая законность в такой важной сфере правовых отношений, как противодействие терроризму, имеет реальные возможности для активного и широкозахватного участия в так называемом раннем предупреждении преступлений и иных правонарушений террористической направленности путем воздействия не только на причины и условия преступлений, но и на то, что их порождает, воспроизводит (причины причин), еще только создает условия для криминологической детерминации терроризма: социальное расслоение (поляризация общества)<sup>1</sup>, ксенофобия, межнациональные конфликты<sup>2</sup> и т.д. В этом смысле мы согласны с мнением В.К. Звирбуля, который подчеркивал: «Задача прокуратуры состоит в принятии мер к устранению, нейтрализации условий, способствующих проявлению причин преступности»<sup>3</sup>.

Выявление, устранение, нейтрализация причин и условий, способствующих совершению преступлений террористической направленности, являются важнейшим направлением предупреждения и пресечения террористической деятельности, повыше-

---

<sup>1</sup> Лавицкая М.И., Тимофеев С.В., Абашина Л.А. Система мер предупредительного воздействия на преступность террористической направленности // Рос. следователь. 2019. № 8.

<sup>2</sup> Капинус О.С. Сохранение межнационального согласия как одно из направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2018. № 5 (67).

<sup>3</sup> Звирбуль В.К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. М.: Юрид. лит., 1971. С. 61.

ния эффективности борьбы с ней<sup>1</sup>. В свою очередь, это требует постоянного мониторинга и комплексного изучения меняющихся криминогенных факторов терроризма, которые должны основываться, прежде всего, на глубокой, всесторонней информационной, аналитической и прогностической работе.

В соответствии с Концепцией противодействия терроризму в Российской Федерации противодействие терроризму осуществляется по следующим направлениям:

- а) предупреждение (профилактика) терроризма;
- б) борьба с терроризмом;
- в) минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма (п. 12).

Предупреждение (профилактика) терроризма осуществляется по трем основным направлениям:

- а) создание системы противодействия идеологии терроризма;
- б) осуществление мер правового, организационного, оперативного, административного, режимного, военного и технического характера, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;
- в) усиление контроля за соблюдением административно-правовых режимов (п. 13).

Предупреждение (профилактика) терроризма предполагает решение следующих задач:

- а) разработка мер и осуществление мероприятий по устранению причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма;
- б) противодействие распространению идеологии терроризма путем обеспечения защиты единого информационного пространства Российской Федерации; совершенствование системы информационного противодействия терроризму;

---

<sup>1</sup> Катинус О.С. Деятельность прокуратуры по противодействию экстремизму и терроризму: состояние и проблемы // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2017. № 3 (59); Раскина Т.В. Прокуратура в системе профилактики правонарушений // Юрид. исслед. 2018. № 1; Ее же. Правовое регулирование прокурорского надзора в сфере профилактики правонарушений: проблемы и пути устранения // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2019. № 5 (73); Преступления террористической направленности: науч.-практ. коммент. к нормам УК РФ (постат.) / под ред. П.В. Агапова. М.: Проспект, 2019.

в) улучшение социально-экономической, общественно-политической и правовой ситуации в стране;

г) прогнозирование, выявление и устранение террористических угроз, информирование о них органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественности;

д) использование законодательно разрешенных методов воздействия на поведение отдельных лиц (групп лиц), склонных к действиям террористического характера;

е) разработка мер и осуществление профилактических мероприятий по противодействию терроризму на территориях субъектов Российской Федерации;

ж) определение прав, обязанностей и ответственности руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также хозяйствующих субъектов при организации мероприятий по антитеррористической защищенности подведомственных им объектов;

з) разработка и введение в действие типовых требований по обеспечению защищенности от террористических угроз критически важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей;

и) совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы возмещения вреда, причиненного жизни, здоровью и имуществу лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, а также лиц, пострадавших в результате террористического акта;

к) усиление взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и укрепление международного сотрудничества в области противодействия терроризму;

л) обеспечение скоординированной работы органов государственной власти с общественными и религиозными организациями (объединениями), другими институтами гражданского общества и гражданами (п. 15).

Правовую основу профилактики терроризма помимо указанных нормативных правовых актов составляют федеральные законы от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – закон о прокуратуре), от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – закон об

ОРД), от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» и др.

Составной частью правовой базы профилактики терроризма являются нормативные правовые акты федеральных органов власти (ст. 8 закона № 182-ФЗ), устанавливающие компетенцию общих и специальных субъектов криминологического предупреждения терроризма, а также документы, принятые во исполнение федеральных законов и регулирующие отдельные вопросы в сфере противодействия преступности<sup>1</sup>.

В субъектах Российской Федерации также проводится активная работа по законодательному обеспечению предупреждения терроризма, правовую основу которого составляют:

ч. 1 ст. 72, ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации;  
ст. 21, 26<sup>3</sup> Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;  
ст. 11 закона № 182-ФЗ.

Правовое обеспечение профилактики терроризма на уровне муниципальных образований основано на положениях:

ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации;  
ст. 14, 15, 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;  
ст. 12 закона № 182-ФЗ.

Координатором действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму, в том числе и по его профилактике, Указом Президента Российской Федерации от 15.02.2006 № 116 «О мерах по противодействию терроризму» определен Национальный антитеррористический комитет.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 30.12.2016 № 1564 «О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации» и др.

В субъектах Российской Федерации координацию деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере противодействия терроризму, в том числе и его профилактики, осуществляют антитеррористические комиссии, возглавляемые главами субъектов Российской Федерации. Деятельность антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации координируется и контролируется Национальным антитеррористическим комитетом.

На уровне субъектов Российской Федерации и муниципалитетов выстроена целостная система профилактики терроризма, приняты необходимые нормативные правовые акты.

Например, в Ханты-Мансийском автономном округе действует Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на 2019–2023 гг., утвержденный распоряжением губернатора ХМАО – Югры от 27.03.2019 № 63-рг, который реализуется в государственных программах автономного округа<sup>1</sup>. Также приняты постановление губернатора ХМАО – Югры от 17.11.2010 № 217-п «Об Антитеррористической комиссии ХМАО – Югры», распоряжения губернатора ХМАО – Югры: от 03.10.2011 № 656-рг «О паспортизации объектов возможных террористических посягательств, расположенных на территории ХМАО – Югры», от 30.12.2011 № 867-рг «О межведомственном информационном взаимодействии в сфере противодействия терроризму», от 29.05.2014 № 297-рг «О Плана комплексных мероприятий по профилактике терроризма и реализации на территории ХМАО – Югры Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации на 2018–2020 годы», постановление Правительства ХМАО – Югры от 14.11.2013 № 481-п «О комиссии ХМАО – Югры по оказанию содействия в адаптации к мирной жизни лицам, решившим прекратить террористическую и экстремистскую деятельность», соглашение от 03.07.2015 № 6/132/2015 «Об основных направлениях взаимодействия Управления МВД Российской Федерации

---

<sup>1</sup> «Развитие государственной гражданской и муниципальной службы», утв. постановлением Правительства автономного округа от 05.10.2018 № 358-п, «Социальное и демографическое развитие», утв. постановлением Правительства автономного округа от 05.10.2018 № 339-п, «Поддержка занятости населения», утв. постановлением Правительства автономного округа от 05.10.2018 № 343-п, «Реализация государственной национальной политики и профилактика экстремизма», утв. постановлением Правительства автономного округа от 05.10.2018 № 349-п, «Развитие образования», утв. постановлением Правительства автономного округа от 05.10.2018 № 338-п, «Развитие гражданского общества», утв. постановлением Правительства автономного округа от 05.10.2018 № 355-п, и т.д.

по ХМАО – Югре и Департамента информационных технологий ХМАО – Югры по противодействию экстремистским и террористическим проявлениям на территории ХМАО – Югры в сфере информационных технологий» и т.д. В субъекте также реализуются Регламент осуществления мониторинга общественно-политических, социально-экономических и иных процессов, оказывающих влияние на ситуацию в сфере противодействия терроризму в ХМАО – Югре (утв. решением АТК ХМАО – Югры от 26.11.2019 № 98/81), «Алгоритм действий эксперта, осуществляющего мониторинг сети «Интернет», в случае выявления источника информации с признаками террористической и экстремистской направленности (утв. решением совместного заседания Антитеррористической комиссии ХМАО – Югры и Оперативного штаба в ХМАО – Югре» от 06.08.2019 № 97/80), «Рекомендации по организации мониторинга деятельности священнослужителей, прошедших обучение за рубежом, в целях недопущения ими деятельности, направленной на радикализацию населения и поддержку террористической и экстремистской идеологии (утв. решением Экспертного совета при Антитеррористической комиссии ХМАО – Югры от 20.05.2020 № 4).

Ключевая роль в сфере профилактики терроризма принадлежит соответствующим региональным и муниципальным программам профилактики терроризма. Как показывает практика прокурорского надзора, наиболее существенные недостатки выявляются именно при реализации данных программ (часто невозможно однозначно признать объективно необходимыми и потенциально выполнимыми поставленные ими задачи и запланированные мероприятия, не всегда достаточно их финансирование и т.д.).

## **§ 2. Общая характеристика деятельности органов прокуратуры в сфере профилактики терроризма**

В реализации государственной политики в сфере предупреждения и профилактики терроризма с учетом стоящих перед страной вызовов и угроз прокуратуре, призванной обеспечивать верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, отводится особая роль в системе органов государственной власти с предоставлением соответствующих полномочий.

Профилактика (предупреждение) правонарушений террористической направленности в теории прокурорского надзора рассматривается как направление (участок) деятельности органов

прокуратуры, призванное обеспечивать реализацию ее функций (основных направлений деятельности): прокурорского надзора, уголовного преследования, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участия прокурора в судах в рамках конституционного, гражданского, арбитражного и административного судопроизводства, административного преследования и т.д.<sup>1</sup>

Профилактика правонарушений реализуется прокурорами посредством выполнения возложенных на них законом полномочий по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и т.п. Указанная особенность обуславливает специфику профилактики нарушений законов органами прокуратуры. Это отчетливо прослеживается при анализе ведомственных организационно-распорядительных документов, в том числе утративших силу, в которых профилактика нарушений законов, даже при отсутствии до недавнего времени ее прямого законодательного закрепления за органами прокуратуры, рассматривается как важнейший аспект надзорной, координационной, правотворческой и иной деятельности прокуроров.

Как субъекту профилактики терроризма прокуратуре присущи следующие характерные признаки:

распределенность задач профилактической деятельности, производных от основных функций в сфере обеспечения законности и правопорядка, и взаимосвязь с ними;

осуществление профилактической деятельности в процессуальных и непроцессуальных формах;

тенденция к специализации профилактической деятельности в сочетании с требованием участия в ней всех подразделений прокуратуры в меру возложенных на них служебных задач;

наличие механизма межведомственной координации предупредительной деятельности<sup>2</sup>.

Задачи органов прокуратуры по профилактике терроризма усложняются с каждым годом. В целях выработки научно обоснованных предложений по корректировке и оптимизации круга стоящих перед органами прокуратуры задач требуется посто-

---

<sup>1</sup> Винокуров А.Ю. К вопросу о содержании прокурорской деятельности // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2020. № 3 (77).

<sup>2</sup> *Криминология* / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М., 1997. С. 302–303.

янное научное осмысление новых вызовов и угроз терроризма и их прогнозирование.

Правовой инструментарий профилактики в органах прокуратуры постоянно совершенствуется. Подтверждением служит наблюдаемый в последние годы законотворческий процесс, который характеризуется существенной корректировкой статуса и задач российской прокуратуры, приводящей к расширению круга прокурорских полномочий по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, в том числе и в сфере противодействия терроризму. Так, активизация деятельности международных террористических организаций обусловила введение новых направлений деятельности и правовых институтов, значительно корректирующих статус и задачи прокуратуры.

Правовую основу деятельности органов прокуратуры по профилактике терроризма составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты других федеральных органов государственной власти.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 5 закона № 182-ФЗ органы прокуратуры Российской Федерации являются субъектом профилактики правонарушений и осуществляют профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в соответствии с федеральным законом о прокуратуре. При осуществлении профилактики правонарушений органы прокуратуры обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений в пределах своей компетенции (ст. 9 закона № 182-ФЗ).

Вместе с тем необходимо учитывать, что закон № 182-ФЗ определяет именно основы системы профилактики правонарушений и прокурор обладает особым статусом с учетом надзорных полномочий по сравнению с иными субъектами профилактики

(в том числе органами государственного контроля (надзора)<sup>1</sup>, так как предмет его предупредительной деятельности гораздо шире предмета профилактики правонарушений, определенного в данном нормативном правовом акте. Действующий правовой механизм профилактики средствами прокурорского надзора правонарушений террористической направленности, причин и условий, способствующих их совершению, базируется на комплексном подходе, который учитывает надзорные, координационные и иные полномочия прокурора в административно-правовой, уголовно-правовой, уголовно-процессуальной и иных сферах деятельности, направленные на борьбу с данными преступлениями. В этом отношении прокуратура в силу предоставленных законодательством полномочий обладает наибольшим набором средств, применение которых позволяет не только эффективно реализовать собственную профилактическую функцию, но и консолидировать усилия остальных участников этой деятельности, в том числе с учетом реализации положений закона № 182-ФЗ.

Необходимость прокурорского вмешательства в обеспечение эффективного предупреждения терроризма вытекает из положений базовых законодательных актов – федеральных законов о прокуратуре, «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», о противодействии терроризму, а также других законов, определяющих приоритет предупредительной деятельности.

На основании ст. 5 закона № 182-ФЗ органы прокуратуры входят в систему профилактики правонарушений Российской Федерации наравне с другими субъектами профилактики правонарушений, каковыми являются федеральные органы исполнительной власти, следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Помимо указанных субъектов профилактики правонарушений террористической направленности, осуществляющих свою деятельность в пределах компетенции, установленной законом № 182-ФЗ и другими федеральными законами, систему профи-

---

<sup>1</sup> *Субанова Н.В.* Профилактика правонарушений органами государственного контроля (надзора) // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2019. № 6 (74).

лактики образуют принимаемые ими (субъектами) меры профилактики правонарушений, а также основы координации деятельности и мониторинга в сфере профилактики правонарушений террористической направленности.

Согласно положениям ст. 15 закона № 182-ФЗ органы прокуратуры осуществляют общую и индивидуальную профилактику.

*Общая профилактика* направлена на выявление и устранение причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих совершению правонарушений или облегчающих их совершение, а также на повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан.

В деятельности прокуратуры по предупреждению терроризма преобладает общая профилактика, под которой понимаются выявление в различных сферах социальной жизни (экономической, политической, семейно-бытовой, досуговой, производственной, идеологической и т.д.) причин и условий преступлений, разработка и принятие мер по их устранению (блокированию, нейтрализации), осуществляемые в известном смысле обезличенно, безотносительно к поведению конкретных лиц, организаций, объединений граждан, могущих совершить правонарушения и преступления террористической направленности<sup>1</sup>.

*Индивидуальная профилактика* направлена на оказание воспитательного воздействия на лиц, указанных в ч. 2 ст. 24 закона № 182-ФЗ, на устранение факторов, отрицательно влияющих на их поведение, а также на оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Индивидуальная профилактика правонарушений террористической направленности, как правило, осуществляется поднадзорными прокуратуре субъектами профилактики, в том числе с применением специальных мер профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-разыскного характера, в целях склонения лиц к добровольному отказу от совершения планируемых или подготавливаемых террористических преступлений, явке с повинной в правоохранительные органы с сообще-

---

<sup>1</sup> Аванесов Г.А. Криминология. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1984. С. 408–409; Организация деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений / под ред. В.Д. Малкова, А.Ф. Токарева. М., 2000. С. 55–56.

нием о совершенных ранее преступлениях либо к деятельному раскаянию<sup>1</sup>.

Специальные меры профилактики правонарушений, предусмотренные законодательством Российской Федерации, применяются субъектами профилактики правонарушений, указанными в ч. 3 ст. 6 закона № 182-ФЗ, и их должностными лицами при выявлении правонарушений либо причин и условий, способствующих их совершению, а также лиц, поведение которых носит противоправный или антиобщественный характер, или лиц, намеревающихся совершить правонарушение террористической направленности. Специальные меры профилактики правонарушений террористической направленности в пределах установленной компетенции уполномочены применять должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации.

В соответствии с положениями ст. 17 закона № 182-ФЗ должностные лица органов прокуратуры вправе осуществлять профилактику правонарушений в таких формах профилактического воздействия, как профилактическая беседа; объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; профилактический учет; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; профилактический надзор, в пределах установленной компетенции.

На современном этапе действует ряд приказов Генерального прокурора Российской Федерации, непосредственно регламентирующих деятельность прокуроров в сфере профилактики правонарушений законов: от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию

---

<sup>1</sup> Мальков С.М. Модель противодействия терроризму в Российской Федерации: современное состояние, недостатки, пути совершенствования // Современное право. 2018. № 9.

преступности» (далее – приказ от 16.01.2012 № 7), от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – приказ от 05.03.2018 № 119), от 08.02.2017 № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма» (далее – приказ от 08.02.2017 № 87), от 17.05.2018 № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму» (далее – приказ от 17.05.2018 № 295) и др.

В силу подп. 1.4 приказа от 05.03.2018 № 119 в пределах установленной компетенции прокуроры должны обеспечить проведение мониторинга в сфере профилактики правонарушений террористической направленности, руководствуясь при этом требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1564 «О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации». В процессе мониторинга на постоянной основе следует обеспечить сбор, обработку и систематизацию информации о принимаемых органами прокуратуры мерах по профилактике правонарушений террористической направленности, а также выявление, оценку и прогнозирование криминогенных факторов социального характера, способствующих террористической деятельности, оценку эффективности деятельности органов прокуратуры на данном направлении. Результаты мониторинга подлежат ежегодному обобщению с указанием проведенных в этих целях мероприятий, их итогов. При этом необходимо всесторонне анализировать причины и условия, способствующие совершению правонарушений террористической направленности, вносить предложения по совершенствованию работы в этой сфере, давать принципиальную оценку эффективности работы по профилактике правонарушений террористической направленности.

Согласно п. 1 приказа от 17.05.2018 № 295 важнейшей задачей надзорной деятельности считается своевременное предупреждение преступлений и правонарушений террористической направленности, выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности. Эффективная реализация данной задачи не только позволяет превентивно сокращать масштабы террористических угроз, но и способна послужить основой для определения приоритетных направлений противодействия этим общественно опасным явлениям. В организационно-распорядительном документе, помимо прочего, акцентируется внимание на обеспечении эффективности надзора за исполнением законов в сфере использования средств массовой информации, информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», в террористических целях, вовлечения в террористические организации в местах лишения свободы и т.д.

В приказе от 17.05.2018 № 295 отмечаются следующие основные направления деятельности органов прокуратуры в сфере профилактики терроризма:

для предупреждения и пресечения правонарушений в полной мере использовать имеющиеся полномочия, в том числе предоставленное ст. 24 закона о противодействии терроризму право на обращение в суд с заявлением о признании организации террористической и ее ликвидации (запрете деятельности) (подп. 2.5);

проводить не реже одного раза в полугодие в уполномоченных органах (МВД России, ФСБ России, ФСИН России, ФТС России) проверки исполнения законов об оперативно-розыскной деятельности, направленной на предупреждение преступлений террористической направленности, предупреждение готовящихся террористических актов, своевременное пресечение преступной деятельности участников незаконных вооруженных формирований, террористических организаций и сообществ, 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 (подп. 2.8);

в ходе осуществления надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия добиваться, в том

числе мерами прокурорского реагирования, полноты принимаемых мер для устранения причин и условий, способствовавших террористической деятельности (подп. 2.10);

в ходе осуществления надзора за исполнением законов о противодействии терроризму в деятельности ФСИН России, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы акцентировать внимание на проведении надлежащей воспитательной, профилактической и иной работы с лицами, придерживающимися радикальных взглядов, изучающими, пропагандирующими и распространяющими идеологию терроризма; исполнении возложенных законом обязанностей по предупреждению готовящихся в исправительных учреждениях правонарушений и преступлений террористической направленности. По каждому факту выявленных нарушений законов незамедлительно принимать меры прокурорского реагирования, добиваться реального устранения причин и условий, им способствовавших, принципиально ставить вопрос об ответственности виновных должностных лиц (подп. 2.13);

наиболее актуальные проблемы противодействия терроризму обсуждать на координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов, межведомственных совещаниях, по результатам которых разрабатывать дополнительные меры, направленные на обеспечение законности и укрепление правопорядка в данной сфере (подп. 2.14);

в установленном порядке информировать средства массовой информации и общественность о работе органов прокуратуры по противодействию террористической деятельности (подп. 2.15).

Иные направления профилактической деятельности органов прокуратуры раскрываются в приказе от 16.01.2012 № 7:

при осуществлении надзора за исполнением законов о противодействии преступности прокурорам предписано применять отечественный и зарубежный опыт в области ее профилактики, практиковать использование результатов криминологических и других исследований с целью внесения коррективов в формы и методы надзора, а также координационной деятельности по борьбе с преступностью, внедрять новые формы и методы работы по предупреждению преступности, при организации мероприятий по повышению профессиональной подготовки прокурорских работников учитывать состояние преступности, изменения в ор-

ганизации надзора и превентивной деятельности. При подведении итогов деятельности органов прокуратуры давать принципиальную оценку эффективности работы по профилактике преступлений. Мерами прокурорского реагирования устранять выявленные нарушения закона, а также причины и условия, им способствовавшие (подп. 1.1);

при осуществлении надзора за оперативно-розыскной деятельностью тщательно проверять полноту принимаемых мер при решении задач по предупреждению преступлений<sup>1</sup>, установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших. Добиваться реального устранения допущенных нарушений закона (подп.1.2);

на координационных совещаниях рассматривать наиболее актуальные вопросы борьбы с преступностью, совершенствования правоохранительной деятельности, ее правового регулирования, практики предупреждения преступлений (подп. 1.3);

в целях своевременного предупреждения и профилактики преступлений регулярно проводить мониторинг опубликованных в средствах массовой информации материалов о преступлениях. При обнаружении сведений о нарушении законов организовывать проведение проверок либо направлять копии соответствующих публикаций в органы предварительного следствия или дознания для принятия решения в порядке, предусмотренном ст. 144 и 145 УПК РФ (подп. 1.8).

Важное значение в сфере профилактики терроризма имеет также участие прокуроров в рассмотрении дел о преступлениях и иных правонарушениях террористической направленности судами, регламентированное нормами АПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ, КоАП РФ и УПК РФ, а также положениями федеральных законов «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», о противодействии терроризму (ст. 24), «О противодействии экстремистской деятельности» (ст. 11 и 13), «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ст. 15<sup>1</sup>).

Особое внимание при реализации данной функции следует обращать на своевременность признания организаций террористическими, оперативность признания информационных матери-

---

<sup>1</sup> Статья 2 закона об ОРД.

алов экстремистскими, обязательность выявления и исследования в ходе судебного заседания по делам о преступлениях и иных правонарушениях террористической направленности причин и условий, способствовавших их совершению. Прокуроры должны неукоснительно реагировать на установленные в ходе судебного заседания недостатки и упущения в работе антитеррористических комиссий, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в сфере профилактики терроризма.

### **§ 3. Основные направления профилактической деятельности органов прокуратуры**

В основу работы органов прокуратуры по профилактике правонарушений террористической направленности положены принципы открытости, непрерывности, последовательности, своевременности, объективности, достаточности и научной обоснованности принимаемых мер в сочетании с принципом ответственности субъектов профилактики и их должностных лиц за обеспечение прав и законных интересов человека и гражданина.

Профилактика терроризма органами прокуратуры осуществляется в соответствии с положениями ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации посредством:

*надзора за исполнением законов о противодействии терроризму федеральными органами исполнительной власти<sup>1</sup>, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, 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 за соответствием законам издаваемых ими правовых актов (п. 2 ст. 1 закона о прокуратуре).*

---

<sup>1</sup> При этом особое внимание обращается на надзор за исполнением законов о противодействии терроризму органами Росфинмониторинга, МВД России, ФСБ России, ФСИН России, ФТС России, Минюста России (подп. 2.7 и 2.8 приказа от 17.05.2018 № 295).

На фоне продолжающейся террористической активности не только на Северном Кавказе, но и в других регионах России от прокуроров всех уровней требуется обеспечение эффективной системы надзора за исполнением законов о противодействии терроризму и активного взаимодействия с правоохранительными и судебными органами, Национальным антитеррористическим комитетом, оперативными штабами и антитеррористическими комиссиями, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Проводимый органами прокуратуры анализ деятельности правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления<sup>1</sup> по обеспечению исполнения законодательства о противодействии терроризму свидетельствует о том, что в целом ими принимается комплекс мер для профилактики терроризма, обеспечения безопасности граждан и защищенности важных объектов. В регионах созданы и работают антитеррористические комиссии и оперативные штабы, межведомственные рабочие группы по профилактике и борьбе с терроризмом. Работа осуществляется в рамках соответствующих программ профилактики правонарушений и борьбы с преступностью, которыми предусмотрены мероприятия, направленные на профилактику терроризма, а также в рамках долгосрочных целевых программ по профилактике террористической и экстремистской деятельности.

Вместе с тем, как показывают результаты прокурорских проверок, по-прежнему имеют место ряд проблем и просчетов, много нарушений в деятельности региональных антитеррористических комиссий, особенно в вопросах профилактики террористических угроз, финансирования планируемых мероприятий, таких как неисполнение запланированных мероприятий, их формальный, декларативный характер, недостаточный контроль за эффективностью предусмотренных мероприятий, отсутствие полных и достоверных данных о состоянии антитеррористической защищенности объектов потенциальных посягательств. Прокурорами отмечается,

---

<sup>1</sup> *Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации: монография* / [А.Н. Ларьков и др.; рук. авт. коллектива А.Н. Ларьков]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 119–126; *Казаков В.В.* К вопросу о «должной» организации аналитической работы в прокуратуре города, района // *Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации.* 2019. № 3 (71).

что мероприятия, направленные на противодействие террористической деятельности, содержатся в различных программах и подпрограммах, дублирующих друг друга, и не образуют единую систему профилактики терроризма. Не всегда программные документы учитывают региональные особенности.

С учетом закрепленного в ст. 2 закона о противодействии терроризму в качестве одного из основных принципов противодействия терроризму в России приоритета мер предупреждения возможных террористических проявлений прокуроры всех уровней обязаны по результатам анализа состояния законности при наличии оснований проводить 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; акцентировать внимание на обеспечении соблюдения законности при разработке государственных и муниципальных программ в области профилактики терроризма; добиваться реализации ими в полном объеме функций по выявлению, пресечению и устранению нарушений антитеррористического законодательства. В ходе проверок необходимо анализировать состояние региональной политики в области национально-этнических отношений, противодействия экстремистской и террористической деятельности, нормативно-правовое обеспечение противодействия экстремизму и терроризму, своевременность принятия и эффективность реализации программных документов в сфере противодействия экстремизму и терроризму.

Проверке подлежат следующие вопросы:

соответствие закону нормативных правовых актов, издаваемых по указанным вопросам федеральными органами власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, их должностными лицами;

наличие в уставах муниципальных образований положений относительно участия органов местного самоуправления в профилактике терроризма в границах муниципальных образований в

соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

закрепление функций по реализации в приоритетном порядке мероприятий, направленных на предупреждение терроризма, минимизацию его последствий, в положениях о региональных органах исполнительной власти, осуществляющих управление в конкретных сферах правоотношений; возложение в установленном порядке обязанностей по организации работы и проведению мероприятий на конкретных исполнителей в проверяемых органах;

наличие целевых программ, планов, иных механизмов предупреждения проявлений терроризма и экстремизма, возникновения конфликтов на этнической, национальной и религиозной почве, в том числе в молодежной среде;

финансирование профилактических мероприятий, объемы, их реальное обеспечение. Имеет ли место неиспользование выделенных на борьбу с терроризмом денежных средств или их перераспределение на другие цели. Исходят ли органы исполнительной власти при исполнении бюджетов из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации);

осуществление контроля исполнения государственных контрактов в целях, направленных на противодействие терроризму. Взыскиваются ли неустойки, возникшие в результате частичного неисполнения государственных контрактов;

содержание и характер предусмотренных мероприятий (профилактические, воспитательные, пропагандистские и др.), соответствие их оперативной обстановке в регионе, а также целям и задачам профилактики терроризма; наличие положений, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности учреждений и объектов жизнеобеспечения, массового скопления людей, объектов повышенной опасности;

качество реализации программных документов, соблюдение сроков, наличие фактов замены мероприятиями иной направленности;

принятие мер, направленных на создание механизмов предупреждения террористических преступлений на ранних стадиях, выявление конфликтогенных факторов органами местного само-

управления, своевременность устранения реально существующих угроз;

взаимодействие региональных органов власти с органами местного самоуправления: проведение семинаров, оказание методической помощи, направленной на формирование единой практики реализации органами местного самоуправления вопросов участия в профилактике экстремизма и терроризма, содействие в разработке муниципальных правовых актов по указанным вопросам; разработка рекомендаций по использованию денежных средств, выделенных на реализацию мероприятий, критериев оценки эффективности работы на данном направлении; оказание практической и методической помощи на местах;

контроль качества и эффективности проводимых органами местного самоуправления антитеррористических мероприятий со стороны профильных комитетов (управлений) региональных органов власти;

состояние работы по организации информационного противодействия распространению идеологии терроризма, выявлению фактов распространения в СМИ и сети «Интернет» материалов террористической направленности;

использование возможностей СМИ в целях предотвращения пропаганды экстремистской идеологии и насилия, усиления контрпропаганды терроризма;

организация информационного сопровождения деятельности по противодействию экстремизму и терроризму, результаты информационно-пропагандистской работы, направленной на формирование у граждан позитивного отношения к принимаемым мерам по противодействию террористическим и экстремистским проявлениям;

взаимодействие органов исполнительной власти и органов местного самоуправления с органами прокуратуры, правоохранительными органами в целях предупреждения и пресечения противоправной деятельности общественных формирований и граждан (направляется ли информация для рассмотрения вопросов об объявлении предостережения, о вынесении предупреждения, приостановления деятельности).

Кроме того, необходимо проверять состояние работы региональных органов власти и органов местного самоуправления с

жалобами, заявлениями граждан и обращениями юридических лиц в рассматриваемой сфере, в том числе на действия органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных и религиозных объединений; на публикации средств массовой информации и сети «Интернет» в связи с распространением экстремистских идей, пропагандой терроризма, распространением материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих (оправдывающих) необходимость ее осуществления, а также содержащих сведения о способах и методах совершения террористических актов, изготовления и применения взрывных устройств и взрывчатых веществ.

В случае выявления нарушений прокурор должен принимать действенные меры по их устранению, при необходимости решать вопрос о привлечении виновных к административной ответственности, направлении в суд заявлений об исполнении требований законов.

Одним из важнейших направлений надзора за исполнением законов в сфере противодействия терроризму является надзор за исполнением законов в деятельности региональных антитеррористических комиссий. На постоянной основе должны анализироваться следующие направления работы антитеррористических комиссий:

осуществление мониторинга политических, социально-экономических и других процессов, оказывающих влияние на ситуацию в сфере противодействия терроризму;

разработка мер по профилактике терроризма, устранению причин и условий, способствующих его проявлению, обеспечению защищенности объектов от возможных террористических посягательств, а также по минимизации и ликвидации последствий террористических актов, осуществление контроля за реализацией этих мер, их достаточность и результативность<sup>1</sup>;

координация деятельности рабочих органов (антитеррористических комиссий), созданных при муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации, для осуществления меро-

---

<sup>1</sup> Красинский В.В. Практика привлечения к административной и дисциплинарной ответственности за неисполнение решения Антитеррористической комиссии // Современное право. 2019. № 10.

приятий по профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений;

подготовка предложений по обеспечению социальной защиты лиц, осуществляющих борьбу с терроризмом и (или) привлекаемых к этой деятельности, по социальной реабилитации лиц, пострадавших от террористических актов;

выполнение комиссиями запланированных мероприятий, обеспечение деятельности комиссий соответствующим финансированием;

организация взаимодействия с Национальным антитеррористическим комитетом, аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями;

проведение информационно-пропагандистской работы, направленной на формирование негативного отношения населения к идеологии терроризма и пропаганде насилия<sup>1</sup>.

Концепцией противодействия терроризму в Российской Федерации в качестве одной из основных задач определено обеспечение безопасности граждан и антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения. К основным мерам по предупреждению (профилактике) терроризма относятся такие организационно-технические мероприятия, как разработка и реализация целевых программ и мероприятий по обеспечению критически важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения техническими средствами защиты, а также совершенствование механизма ответственности за несоблюдение требований законодательства об обеспечении антитеррористической защищенности таких объектов.

В связи с этим прокурорам предписано особое внимание уделять надзору за исполнением законов, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности мест проживания

---

<sup>1</sup> *Теоретические* и организационные основы прокурорской проверки: монография / [Н.Д. Бут и др.]; под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 204–217.

и массового пребывания людей, транспортной инфраструктуры, учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта, объектов атомного комплекса и энергетики, предприятий, использующих радиационные, взрыво- и пожароопасные материалы, иных объектов повышенной опасности.

В целях правильной организации и планирования надзорной деятельности необходимо располагать данными об объектах, относящихся к категориям опасных, потенциально опасных, получить сведения об их антитеррористической защищенности, знать о наличии на поднадзорной территории бесхозных складов ядохимикатов, гидротехнических сооружений, иных потенциально опасных объектов и т.д.

Так, проверке и анализу подлежат результаты реализации на региональном уровне задач по противодействию терроризму, возложенных на органы исполнительной власти, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 04.05.2008 № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму», а именно:

участие в формировании и реализации основных направлений государственной политики в области противодействия терроризму в пределах своей компетенции;

обеспечение антитеррористической защищенности объектов федеральной собственности, находящихся в их ведении, координация деятельности по антитеррористической защищенности иных объектов в соответствии с компетенцией в установленной сфере деятельности;

осуществление взаимодействия в области противодействия терроризму, в том числе обмен информацией;

оснащение наиболее уязвимых объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств специализированными техническими средствами и устройствами, обеспечивающими устранение их уязвимости от актов незаконного вмешательства.

В данном случае объектами проверок могут быть территориальные органы:

Росприроднадзора, Ространснадзора в части осуществления контроля и надзора за обеспечением антитеррористической за-

щищенности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений и гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики);

Ростехнадзора в части осуществления контроля и надзора за состоянием антитеррористической защищенности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов, а также участия совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в организации мониторинга состояния антитеррористической защищенности критически важных опасных производственных объектов;

Россельхознадзора в части осуществления надзора за физической защитой источников особо опасных организмов (научно-исследовательские и диагностические ветеринарные лаборатории, скотомогильники, места эндемической циркуляции) и др.

Кроме того, на постоянной основе должны планироваться и проводиться проверки деятельности органов внутренних дел и федеральной службы безопасности по реализации комплексной системы мер по противодействию террористическим актам в отношении объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения. В данном случае анализу и проверке подлежат:

результаты проведения указанными органами проверок состояния антитеррористической защищенности, охраны и пропускного режима объектов повышенной опасности и жизнеобеспечения;

выявляемые нарушения и недостатки, а также условия и обстоятельства, способствующие проникновению посторонних лиц на указанные объекты в целях совершения террористических актов; принимаемые меры по их устранению и привлечению виновных лиц к ответственности;

принимаемые меры по обеспечению взаимодействия с администрацией, руководством служб безопасности и охранных подразделений объектов жизнеобеспечения, массового скопления людей, социальных объектов, объектов повышенной опасности, органами местного самоуправления, командованием войсковых

частей Минобороны России, дислоцирующихся в данном районе, в целях привлечения всех имеющихся сил и средств для усиления охраны объекта либо проведения оперативно-розыскных мероприятий в его окружении при совершении террористического акта или в случае возникновения угрозы его совершения;

меры по информированию руководителей объектов, вышестоящих ведомств, органов власти и прокуратуры о недостатках и нарушениях в обеспечении противодиверсионной защиты проверяемых объектов.

По результатам проверок исполнения антитеррористического законодательства прокурор обязан принять исчерпывающие меры к устранению выявленных нарушений закона и привлечению виновных лиц к ответственности, решить вопрос о направлении материалов в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании.

При выявлении информационных материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма, необходимо безотлагательно выносить постановление о направлении материалов в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании.

Для профилактики правонарушений следует использовать в полной мере соответствующие полномочия, предусмотренные федеральными законами. Мерами прокурорского реагирования добиваться устранения выявленных нарушений закона, причин и условий, им способствующих.

Особое внимание прокуроры обязаны обращать на защиту личности, общества и государства от противоправных посягательств, предупреждение правонарушений, противодействие незаконной миграции, раннее предупреждение межнациональных и межконфессиональных конфликтов, предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, противодействие терроризму и экстремистской деятельности, незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, использованию информационно-коммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», для совершения противоправных деяний, противодействие коррупции, выявление и устранение причин и условий

ее возникновения, охрану окружающей среды, повышение уровня правовой грамотности и развития правосознания граждан.

Прокурорам следует учитывать, что в целях своевременного выявления террористических угроз и определения направлений их устранения организован постоянный мониторинг политических, социально-экономических и иных процессов, оказывающих влияние на ситуацию в области противодействия терроризму в каждом субъекте Российской Федерации и в стране в целом. Организация мониторинга возложена на антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации<sup>1</sup>.

В связи с этим выявление и устранение указанных детерминант терроризма должно составлять основу деятельности органов прокуратуры по профилактике терроризма. Именно на выполнение этих задач в первую очередь направлена профилактическая деятельность органов прокуратуры, органов государственной власти, органов местного самоуправления и других субъектов профилактики терроризма. Таким образом, выстраивание системной, надлежаще организованной работы в сфере предупреждения террористической деятельности должно основываться на понимании профилактики терроризма в качестве целенаправленного воздействия государства, общества, юридических и физических лиц на процессы детерминации терроризма в целях недопущения вовлечения в террористическую деятельность новых лиц, совершения новых преступлений террористической направленности, расширения криминализации общественных отношений;

*надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.*

Соблюдение прав и свобод человека и гражданина в процессе противодействия терроризму является важнейшей задачей всех субъектов, принимающих в нем участие.

---

<sup>1</sup> Выступление заместителя руководителя аппарата — начальника управления «П» аппарата НАК А.П. Новикова «Координация и организация Национальным антитеррористическим комитетом деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму» // Вестн. Национ. антитеррорист. ком. 2019. № 1 (20). С. 35.

Согласно Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2). Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

При осуществлении надзора в ходе реализации мер, направленных на противодействие терроризму, следует исходить из того, что полномочиями в этой сфере наделены конкретные субъекты, деятельность которых и составляет непосредственный предмет надзора (ст. 5 закона о противодействии терроризму).

Нарушение прав и свобод человека и гражданина возможно как в ходе применения мер и временных ограничений на период проведения контртеррористической операции, так и в период проведения боевых мероприятий по нейтрализации вооруженного сопротивления лидеров и активных участников организованных преступных формирований террористической направленности. Роль прокурора, прокурорских проверок и прокурорского реагирования на выявленные нарушения прав и свобод человека и гражданина, особенно в период введения и действия режима контртеррористической операции, значительна. В соответствии с законом о противодействии терроризму значимой правовой защитой обладают лица, которым причинен вред в результате террористического акта, и лица, участвующие в борьбе с терроризмом (сотрудники правоохранительных органов и военнослужащие, которые непосредственно осуществляют борьбу с терроризмом).

В целях сохранения социальной стабильности, в том числе путем устранения причин и условий террористических проявлений, необходимо руководствоваться приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»;

*надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и предварительное следствие.*

В целях профилактики преступлений террористической направленности посредством осуществления надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, прокурорам необходимо обращать внимание на следующие моменты:

изобличение всех лиц, чья террористическая деятельность установлена;

предупреждение совершения преступлений со стороны иных фигурантов оперативной разработки;

принятие мер по обеспечению возмещения материального ущерба, причиненного действиями террористов личности, обществу, государству;

устранение организационных и тактических просчетов в работе оперативных подразделений, в частности для устранения разобщенности в работе;

обязательная постановка на оперативно-розыскной учет лиц, выявленных в ходе оперативных разработок;

информирование вышестоящих оперативно-розыскных подразделений о фактах, событиях и обстоятельствах, представляющих оперативный интерес, а также о проблемах ОРД и возможных путях их устранения;

обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных лиц, могущих оказать содействие в решении задач разработки и изобличении преступников;

системность, полнота, обоснованность проведения ОРМ, использование передового опыта;

формирование оперативно-информационных баз данных о ранее неизвестных способах совершения преступлений террористической направленности, приспособление террористов к новым условиям и тактике оперативно-розыскных подразделений;

проведение информационно-аналитической работы о местных, межрегиональных, международных и иных связях террористов, о способах, местах приобретения оружия, взрывчатых веществ и взрывных устройств, о каналах и источниках финансирования террористической деятельности с последующей выработкой мер реагирования<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Борьба с терроризмом: новые вызовы и угрозы: монография / под общ. ред. В.В. Меркурьева; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М.: Проспект, 2019. С. 368–378, 484–510.*

В целях профилактики преступлений террористической направленности посредством осуществления надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, прокуроры обращают особое внимание:

на эффективность взаимодействия следственных и оперативных подразделений различных ведомств;

установление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений террористической направленности, вынесение следователями представлений с целью устранения этих негативных факторов, а также иных недостатков в работе государственных и негосударственных предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и т.д., наличие в каждом уголовном деле таких представлений, качество их подготовки, а также наличие ответов на указанные представления от соответствующих должностных лиц;

установление источников финансирования террористической деятельности и пресечения их использования для совершения других преступлений<sup>1</sup>;

осуществление профилактических мер безопасности в отношении участников уголовного судопроизводства в целях исключения потенциальных угроз в их адрес. В случаях, когда осуществление уголовного преследования о преступлениях террористической направленности сопряжено с посягательствами на безопасность прокурора, следователя и иных участников уголовного судопроизводства, а также в целях создания надлежащих условий для противодействия преступлениям террористической направленности Федеральным законом от 20.04.1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» предусмотрена система мер государственной защиты жизни, здоровья и имущества указанных лиц и их близких;

*надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.*

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор за исполнением законов о борьбе с терроризмом: пособие [Т.А. Диканова и др.; под общ. науч. ред. В.В. Меркурьева]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013. С. 89–115.

В ходе надзора следует обращать пристальное внимание на факты, свидетельствующие о преступной деятельности представителей террористических и экстремистских организаций, так как вербовочной деятельностью они продолжают заниматься и после осуждения, находясь в исправительных учреждениях;

*координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.*

Профилактический потенциал активно реализуется прокурорами в ходе координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, в том числе и с терроризмом, осуществляемой в соответствии со ст. 8 закона о прокуратуре. По результатам координационных совещаний руководителей правоохранительных органов разрабатываются мероприятия по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению, что «несет в себе главное содержание профилактической направленности такой деятельности».

Координация органами прокуратуры деятельности по борьбе с терроризмом хотя и связана с надзорной работой прокуратуры, однако имеет самостоятельные задачи, основы и средства их достижения<sup>1</sup>.

Основными направлениями данной координационной деятельности являются:

совместный анализ состояния преступности террористической направленности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, пресечения, раскрытия, расследования и предупреждения данного вида преступлений;

выработка единообразных подходов к применению законов о борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом;

выполнение федеральных, региональных и муниципальных программ, в первую очередь связанных с профилактикой террористических проявлений;

подготовка и направление в необходимых случаях информационных материалов по вопросам противодействия террориз-

---

<sup>1</sup> *Координация* прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: монография / под общ. ред. Ф.М. Кобзарева. М.: Проспект, 2016. С. 203–209.

му Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления;

подготовка согласованных предложений о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с терроризмом;

обобщение практики координационной деятельности правоохранительных органов, распространение положительного опыта.

В целях повышения эффективности профилактики преступлений и административных правонарушений террористической направленности прокурорам следует использовать возможности, предоставленные законом № 182-ФЗ, активно привлекая к выполнению задач по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также по оказанию воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, в том числе приглашая их руководителей на координационные совещания руководителей правоохранительных органов, в соответствии с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 (абз. 2 п. 7 разд. III).

Меры профилактического характера, направленные на устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений террористической направленности, должны применяться по каждому факту установленного нарушения. Меры по предупреждению нарушений также следует применять на основании обобщенных данных о состоянии законности в сфере противодействия и профилактики терроризма, по отдельным их видам и группам (например, подготовка информационных писем по определенному направлению работы в сфере противодействия терроризму и т.д.).

Также отметим такое значимое направление профилактики, как участие в осуществлении правового просвещения граждан. Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Рос-

сийской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» разъяснение законодательства осуществляется с целью правового просвещения граждан, в том числе при взаимодействии с различными общественными институтами, и является неотъемлемой частью системы профилактики правонарушений. Эффективным профилактическим воздействием обладает регулярное информирование населения о мерах по противодействию терроризму путем чтения лекций, проведения бесед с населением, публикаций в СМИ, размещения информации в сети «Интернет» (в том числе на сайтах прокуратур субъектов Российской Федерации в рубриках «Прокурор разъясняет», «Новое в законодательстве», «Борьба с экстремизмом»), выступлений прокуроров на радио и телевидении. Необходимо на регулярной основе принимать участие в проводимых законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти на федеральном и региональном уровнях, а также органами местного самоуправления, научными и образовательными организациями мероприятиях (научно-практические конференции и семинары, круглые столы и др.), которые способствуют правовому воспитанию населения<sup>1</sup>, активно взаимодействовать с общественными объединениями путем оказания им содействия в защите прав граждан, наряду с зарекомендовавшими себя формами пропаганды права внедрять новые организационные формы правового просвещения, в том числе используя современные технологии<sup>2</sup>.

Сложившийся правовой механизм профилактики средствами прокурорского надзора преступных действий террористической направленности, причин и условий, способствующих их совершению, соответствует полномочиям, которые сегодня имеются у прокуроров. Для эффективного функционирования указанного механизма необходимо по возможности задействовать все его элементы – меры прокурорского реагирования надзорного и процессуального характера.

---

<sup>1</sup> Ахмадуллин А.С. Профилактика терроризма // Законность. 2012. № 3.

<sup>2</sup> Сидненко Г.Ф. Информационное противодействие терроризму: политологический аспект. М.: Триумф; Лучшие книги, 2019.

## **Глава 2. Основные направления деятельности органов прокуратуры по профилактике терроризма**

### **§ 1. Профилактика проявлений терроризма в молодежной среде средствами прокурорского реагирования**

Важным организационно-распорядительным документом отраслевого значения является приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи».

К числу основных субъектов системы профилактики проявлений терроризма в молодежной среде относятся органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы внутренних дел, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы и организации образования, органы по делам молодежи.

Прокуроры повсеместно выявляют нарушения прав несовершеннолетних, ненадлежащую организацию профилактической работы с ними, просчеты в деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел<sup>1</sup>.

События последних лет как в России, так и в других странах наглядно показывают, как радикалы аккумулируют большое количество молодых людей для организации массовых беспорядков<sup>2</sup>. С помощью интернет-сервисов они координируют свои действия, сообщают друг другу о своем месте нахождения и планах совершения атак и т.д. В этих же сообщениях содержатся призывы к нападениям, разрушениям и насилию в отношении полицейских и сотрудников государственных органов и др.

По инициативе прокуроров судами приняты вступившие в законную силу решения о признании 76 организаций экстремист-

---

<sup>1</sup> Решение коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 17.03.2020 «Об итогах работы органов прокуратуры за 2019 год и о задачах по укреплению законности и правопорядка на 2020 год».

<sup>2</sup> *Ережипалиев Д.И.* Надзор за исполнением законов о профилактике экстремизма в молодежной среде // *Законность.* 2016. № 6; *Профилактика терроризма и экстремизма в молодежной среде.* СПб.: Русь, 2018. С. 9–10.

скими<sup>1</sup>, 32 – террористическими<sup>2</sup> и о запрете их деятельности на территории России (по состоянию на 15.06.2020).

Как следует из Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (далее – Стратегия), в современных социально-политических условиях крайним проявлением экстремизма является терроризм, который основывается на экстремистской идеологии. Угроза терроризма будет сохраняться до тех пор, пока существуют источники и каналы распространения экстремистской идеологии (п. 15). Серьезным фактором остается вербовка молодежи в террористические организации, распространение идеологии экстремизма (терроризма) в информационно-коммуникационных сетях<sup>3</sup>. Участились случаи привлечения в ряды террористических (экстремистских) организаций несовершеннолетних лиц, поскольку они не только легче поддаются идеологическому и психологическому воздействию, но и при определенных обстоятельствах не подлежат уголовной ответственности.

Сохраняющиеся очаги терроризма, межнациональной розни, религиозной вражды и иных проявлений экстремизма, прежде всего в регионах Ближнего Востока и Северной Африки, способствуют интенсификации миграционных потоков, с которыми в Российскую Федерацию проникают члены международных экстремистских и террористических организаций, а также распространению и пропаганде экстремистской идеологии, в том числе в сети «Интернет» (п. 20).

По требованиям органов прокуратуры заблокирован доступ к многочисленным сайтам, пропагандирующим деятельность ряда террористических и других организаций, размещающим призывы к террористической и экстремистской деятельности.

---

<sup>1</sup> URL: [http://minjust.ru/nko/perechen\\_zapret](http://minjust.ru/nko/perechen_zapret) (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>2</sup> Единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими. URL: <http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>3</sup> См.: *Борисов С.В., Ульянов М.В.* Информационно-аналитическая работа органов прокуратуры в сфере противодействия экстремистской деятельности в сети «Интернет» // Актуал. проблемы аналит. обеспечения функциональной деятельности прокуратуры: сб. науч. ст. / науч. ред. А.Ю. Винокуров ; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017. С. 23; *Меркурьев В.В., Соколов Д.А. и др.* Противодействие вербовочной деятельности международных террористических организаций на территории Российской Федерации: пособие / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017 и др.

В 2019 г. заблокировано порядка 81,5 тыс. интернет-ресурсов, с 45,3 тыс. сайтов противоправная информация удалена<sup>1</sup>.

Серьезную тревогу вызывает проникновение из других государств лиц, а также членов их семей, проходивших обучение в теологических центрах и проповедующих исключительность радикальных религиозных течений и насильственные методы их распространения. Отмечаются попытки создания в различных регионах России законспирированных ячеек экстремистских и террористических организаций, в том числе путем дистанционной вербовки людей (с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет») и их обучения, включая подготовку террористов-одиночек (п. 21).

Неблагоприятная миграционная ситуация в отдельных субъектах и населенных пунктах Российской Федерации приводит к дестабилизации рынка труда, социально-экономической обстановки, оказывает негативное влияние на межнациональные (межэтнические) и межконфессиональные отношения.

Важным фактором, способствующим распространению терроризма и насильственного экстремизма, остаются проблемы, порожденные как внешней, так и внутренней миграцией, просчеты при реализации миграционной политики, в том числе избыточность миграционного притока в отдельные регионы. В немалой степени рост негативного отношения к мигрантам связан с несовершенством системы мер социокультурной адаптации и интеграции мигрантов, незнанием ими традиций местного населения либо нежеланием соблюдать эти традиции.

Кроме того, происходит процесс распространения радикальных взглядов среди трудовых мигрантов, прибывающих в Россию, их вовлечение в совершение преступлений террористической направленности. Особую опасность представляют приверженцы радикальных течений ислама, в частности не относящиеся к представителям народов, традиционно исповедующих ислам, однако отличающиеся религиозным фанатизмом, вследствие чего их легко склонить к совершению террористических актов, в том числе в качестве смертников.

---

<sup>1</sup> Решение коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 17.03.2020 «Об итогах работы органов прокуратуры за 2019 год и о задачах по укреплению законности и правопорядка на 2020 год».

Недостаточная эффективность государственного контроля за порядком пребывания иностранцев на территории России (в том числе контрольно-разрешительной деятельности) способствует высокому уровню нелегальной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства, которая, в свою очередь, влияет на рост количества экстремистских и террористических проявлений. И как показывает практика, наступательная позиция органов прокуратуры нередко служит залогом надлежащего исполнения компетентными органами возложенных на них законом обязанностей, а информация, внесенная в адрес руководителей поднадзорных объектов, – весомым основанием для принятия дополнительных организационных, нормативных и финансовых мер, а также мер по совершенствованию этой работы.

Многие террористические (экстремистские) организации стремятся использовать религию как инструмент для вовлечения в свои ряды новых членов, средство для разжигания и обострения межконфессиональных и межэтнических конфликтов, которые создают угрозу основам конституционного строя и территориальной целостности Российской Федерации.

Например, с целью предупреждения радикальных проявлений среди спортивных фанатов по представлению прокурора Республики Татарстан<sup>1</sup> общественное объединение футбольных болельщиков «Автоград Крю» (другие наименования: Autograd Crew, Kamaz Ultras, Blue White Crew) по решению суда было признано экстремистским и его деятельность запрещена на территории Российской Федерации (решение Набережночелнинского городского суда Республики Татарстан от 06.02.2019).

Предупреждение преступлений, в том числе террористической направленности, – особый вид социальной деятельности, которая осуществляется путем нейтрализации или устранения криминогенных факторов, т.е. причин и условий совершения преступлений, или формирования (стимулирования) антикриминогенных факторов. Чаще всего понятия «предупреждение» и «профилактика» рассматриваются как синонимы, но некоторые авторы проводят различие между ними соответственно стадиям совершения преступления. С этой точки зрения предупреждение

---

<sup>1</sup> Обзор состояния законности и практики прокурорского надзора в сфере противодействия экстремизму и терроризму в Приволжском федеральном округе за 2019 год от 30.03.2020 № 32-17-2020.

как более широкое понятие включает в себя профилактику (стадия формирования намерения), предотвращение (стадия приготовления), пресечение (стадия покушения).

Например, прокуроры во взаимодействии с сотрудниками органов безопасности и военных комиссариатов ведут целенаправленную работу по выявлению лиц с радикальными (экстремистскими) взглядами среди призывников и военнослужащих, проводят мониторинг средств массовой информации и сети «Интернет» для отслеживания радикальных проявлений среди военнослужащих. Так, в регионе N сотрудниками территориальных органов ФСБ России в период призыва на военную службу выявлены молодые люди, которые придерживались неонацистских взглядов, в связи с чем они не были допущены до службы в частях постоянной боевой готовности и на стратегических объектах Минобороны России.

Политика средств массовой информации, программы которых изобилуют сценами насилия и жестокости, снижает в самой восприимчивой среде – современной молодежи – критический порог неприятия насильственных форм действий для достижения любых целей, в частности для разрешения социальных конфликтов. Это облегчает процесс вовлечения молодых людей и подростков в различные масштабные террористические и экстремистские организации и иные группы с целью совершения правонарушений и преступлений (массовые беспорядки, хулиганские действия, насильственные преступления). В молодежной среде, как и в целом по стране, отмечаются тенденции распространения экстремистских и террористических материалов. Выявление таких правонарушений на ранних стадиях является надежным средством профилактики преступлений террористической направленности в дальнейшем.

Основным направлением профилактики терроризма следует считать устранение проявлений радикализма среди молодежи на ранних стадиях. К такого рода мероприятиям, в частности, относятся разработка и реализация политики трудовой занятости с целью получения молодежью профессионального образования, а также трудоустройство с расширением практики квотирования рабочих мест; расширение сети военно-патриотических, спортивных и других профильных лагерей с информационно-

пропагандистским сопровождением их деятельности; активное и целенаправленное использование в средствах массовой информации материалов, разоблачающих идеологию терроризма, привлечение к данной работе представителей общественности.

Последовательной и целенаправленной работой прокурорам удалось добиться того, что основные профилактические усилия в борьбе с экстремизмом концентрируются на уровне муниципалитетов и региональных органов государственной власти. Как на региональном, так и на местном уровне разработаны программы профилактики терроризма и экстремизма, предусматривающие мероприятия, направленные на профилактику асоциального поведения, проявления агрессии, правонарушений среди лиц, склонных к радикализму; повышение эффективности системы мониторинга, профилактики проявлений терроризма; внедрение в систему образования всех уровней учебных программ по формированию установок толерантного сознания и поведения; создание условий для утверждения принципов толерантности в обществе; развитие организационных форм и механизмов профилактики социальной напряженности в социальных группах. Финансирование мероприятий осуществляется из бюджета субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и за счет текущего финансирования исполнителей.

Органами местного самоуправления принимаются нормативные акты, которые содержат комплексные мероприятия, имеющие своей направленностью профилактику террористической деятельности<sup>1</sup>.

Например, администрацией муниципального образования Богородицкий район Тульской области разработана и принята Программа профилактики терроризма и экстремизма (далее – программа). Среди ее основных задач можно выделить следующие: выявление, предупреждение, пресечение и устранение причин и условий возникновения террористических и экстремистских проявлений, а также минимизация, ликвидация последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального образования; организация воспитательной работы среди детей, молодежи и населения в целом, направленной на устранение причин и

---

<sup>1</sup> Шерникова Д.А. Проблемы правового регулирования профилактики терроризма и экстремизма и их решение органами местного самоуправления // Муницип. служба: правовые вопр. 2018. № 4. С. 28.

условий, способствующих совершению действий экстремистского и террористического характера, предупреждение агрессивного поведения. Показатели программы представляют собой отсутствие случаев терроризма и экстремизма на территории муниципального образования Богородицкий район. Ожидаемые результаты реализации программы: совершенствование форм и методов работы органов местного самоуправления по профилактике терроризма и экстремизма, проявлений ксенофобии, национальной нетерпимости, противодействие этнической дискриминации на территории муниципального образования; распространение национальной и религиозной терпимости в среде учащихся общеобразовательных, средних специальных учреждений муниципального образования; предупреждение и пресечение актов незаконного вмешательства террористической и экстремистской направленности; профилактика незаконной миграции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений и преступлений; формирование нетерпимости ко всем фактам террористических и экстремистских проявлений; укрепление и культивирование в молодежной среде атмосферы межэтнического согласия и толерантности; создание единого информационного пространства для пропаганды и распространения на территории муниципального образования идей толерантности, гражданской солидарности, уважения к другим культурам, также с помощью муниципальных средств массовой информации.

Поскольку в последнее время широкое распространение получила пропаганда террористической деятельности в сети «Интернет» (создание сообществ и групп в социальных сетях экстремистской и террористической направленности, создание каналов, содержащих видео, пропагандирующее терроризм, и т.п.), данную противоправную деятельность можно рассматривать как форму медиаявления. В связи с этим большому влиянию экстремистской идеологии стали поддаваться подростки и молодежь. В программе данная проблема определена и решается посредством проведения игровых тренингов и тестов на толерантность среди молодежи, конференций и семинаров «Противодействие этническому и религиозному экстремизму и терроризму»; индивидуальной работы с молодежью, склонной к агрессии в отношении других лиц, а также к совершению правонарушений; участия молодежи муниципального образования Богородицкий район в областных молодежных акциях; организации в учебных заведениях профилактической работы, направленной на недопущение вовлечения детей и подростков в незаконную деятельность религиозных сект и экстремистских (террористических) организаций, иных мероприятий.

Профилактические методики психологов и педагогов способствуют привлечению внимания молодежи и школьников к

проблеме противодействия проявлениям терроризма и экстремизма в современном мире, способствуют формированию негативного отношения к данной запрещенной противоправной и антисоциальной деятельности.

Также необходимым фактором для реализации эффективных мероприятий в области предупреждения экстремизма и терроризма представляется выделение достаточных финансовых средств на их воплощение в жизнь.

Можно отметить позитивный опыт прокуратуры и администрации Карачаево-Черкесии. В частности, организован и проведен круглый стол, где представители органов власти, духовенства, правоохранительных органов, национальных, молодежных и правозащитных общественных организаций обсудили сложившуюся в регионе ситуацию в сфере противодействия терроризму, а также выделили ключевые пути решения проблемы и меры профилактики проявлений терроризма в молодежной среде.

В ряде прокуратур на постоянной основе созданы объединения участников – органов прокуратуры и институтов гражданского общества: научных, общественных и религиозных организаций, работа которых направлена на предупреждение и профилактику проявлений экстремизма и терроризма в конкретном регионе<sup>1</sup>.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации с участием прокуроров 42 субъектов Российской Федерации проведена проверка исполнения законодательства в сфере образования за период 2018–2019 гг., в ходе которой уделено особое внимание вопросам профилактики правонарушений экстремистского и террористического характера среди несовершеннолетних<sup>2</sup>. Установлено, что в последнее время интерес определенной категории несовершеннолетних обращен к деструктивным движениям, в том числе и террористической направленности, пропагандирующим насилие и жестокость, совершение массовых убийств в

---

<sup>1</sup> В соответствии с приказами Генерального прокурора РФ от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью», от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию».

<sup>2</sup> Обзор Генеральной прокуратуры Российской Федерации состояния законности и практики прокурорского надзора за исполнением законов в сфере профилактики правонарушений экстремистского и террористического характера среди несовершеннолетних от 06.02.2020.

образовательных организациях, унижение и издевательства над сверстниками, нацистскую идеологию (колумбайн (скулшутинг), буллинг, кибербуллинг, АУЕ, «А.С.А.В. Злая молодежь», «Братва рвется к власти», ОФ (около футбола), идеологию религиозного экстремизма (джихад, ваххабизм и др.).

Повышенное внимание молодежи к подобным движениям провоцируется чрезмерным освещением их деятельности в СМИ и сети «Интернет», преобладанием в информационном поле негативных новостей об участии несовершеннолетних в противозаконной деятельности. Вместе с тем правонарушения террористического характера посягают на основы государственного устройства, создают условия для формирования протестных настроений, проявлений ненависти и вражды на национальной и религиозной почве.

Так, более половины лиц, совершивших в 2019 г. преступления террористической и экстремистской направленности, (в 2018 г. – свыше 60%) – это молодые люди в возрасте от 14 до 29 лет. При этом несовершеннолетние причастны к 19 (в 2018 г. – 23) преступлениям террористического характера.

К примеру, проверка по факту совершения 17-летним Ж. в г. Архангельске теракта в здании регионального управления ФСБ России выявила бездействие полиции по принятию необходимых мер, направленных на противодействие террористической деятельности, вовлечению в нее несовершеннолетних, отсутствие взаимодействия с иными субъектами профилактики и непроведение индивидуальной работы с подростком, причислявшим себя к движению «коммунистов-анархистов».

В ходе проверок выявляется формализм утвержденных планов по профилактике экстремизма и терроризма в молодежной среде. Неисполнение либо несвоевременное исполнение плановых мероприятий установлено прокурорами республик Алтай, Башкортостан и Марий Эл, Краснодарского, Пермского и Приморского краев, Воронежской и Саратовской областей. Органами, осуществляющими управление в сфере образования, республик Башкортостан и Карелия, Алтайского и Краснодарского краев, Архангельской, Кировской и Курганской областей не соблюдались требования подп. «е» п. 27 Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года и др. Также не осуществлялся контроль за работой подведомственных обра-

зовательных организаций по предупреждению распространения экстремистских и террористических проявлений: проверки не проводились; итоги применения мер, связанных с предупреждением распространения таких проявлений в среде обучающихся, выявлением несовершеннолетних, склонных к нетолерантному отношению к гражданам иных национальностей, представителям других конфессий, и сведения об их количестве не анализировались. По результатам проверок приняты меры прокурорского реагирования и подготовлен обзор для прокуроров субъектов Российской Федерации.

Активизация деятельности органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, участии прокурора в правотворческой деятельности и в судах, в рамках межведомственного взаимодействия и взаимодействия с институтами гражданского общества является действенным средством укрепления законности в рассматриваемой сфере и профилактики правонарушений и преступлений террористической направленности.

Сказанное позволяет сделать вывод о необходимости обеспечения комплексного надзора за исполнением законов о противодействии террористической деятельности государственными органами, наделенными полномочиями в рассматриваемых сферах. Последовательная, наступательная позиция органов прокуратуры нередко является единственным залогом надлежащего исполнения этими органами возложенных на них законом обязанностей по профилактике терроризма. Последнее включает в себя деятельность органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений по предупреждению проявлений экстремизма и терроризма, выявлению, локализации и устранению причин и условий, способствующих их возникновению и распространению, совершению террористических актов; защите потенциальных объектов террористических посягательств; созданию условий, препятствующих их совершению, минимизации их последствий, а также воздействию на несовершеннолетних и молодежь, которые вовлекаются или могут быть вовлечены в террористическую деятельность.

## **§ 2. Надзор за исполнением законов в сфере обеспечения антитеррористической защищенности объектов транспортного комплекса**

Для предупреждения проявлений терроризма на объектах транспортного комплекса прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов о противодействии терроризму компетентными органами. Сегодня становится все более необходимым совершенствование организационного взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, государственными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в укреплении законности и правопорядка. Так, Генеральной прокуратурой Российской Федерации 13.09.2018 проведено межведомственное совещание руководителей правоохранительных органов «О состоянии работы и эффективности принимаемых правоохранительными и контролирующими органами мер по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию преступлений террористического характера и экстремистской направленности». Также Генеральной прокуратурой Российской Федерации неоднократно указывалось на необходимость профилактики вовлечения лиц в террористическую деятельность<sup>1</sup>.

В современных условиях борьба с увеличением числа сторонников международных террористических организаций становится одним из важнейших направлений работы правоохранительных органов, эффективность которой возможна лишь при объединении усилий всех субъектов противодействия экстремизму и терроризму, профилактики террористических проявлений<sup>2</sup>.

В связи с совершением ряда терактов на транспорте принято специальное законодательство, направленное на обеспечение безопасности объектов транспортного комплекса в России (Феде-

---

<sup>1</sup> Распоряжение Генерального прокурора РФ от 28.01.2019 № 63/27р «Об организации исполнения решения межведомственного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 13.09.2018 «О состоянии работы и эффективности принимаемых правоохранительными и контролирующими органами мер по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию преступлений террористического характера и экстремистской направленности».

<sup>2</sup> *Борьба с терроризмом: новые вызовы и угрозы: монография / под общ. ред. В.В. Меркурьева. С. 344–347.*

ральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее – закон о транспортной безопасности) и др.). Значимость обеспечения антитеррористической безопасности на объектах транспорта обусловлена большой протяженностью дорог и магистралей, объемами перевозок пассажиров и грузов, международных перевозок и др. Следует отметить, что законодатель усилил ответственность за нарушение порядка и правил, установленных в области обеспечения транспортной безопасности (далее – ТБ). Так, КоАП РФ дополнен ст. 11.15<sup>1</sup> и 11.15<sup>2</sup>, УК РФ – ст. 263<sup>1</sup>. Помимо этого, создана комплексная система обеспечения безопасности населения на транспорте<sup>1</sup>. Также в соответствии с законодательными требованиями об обеспечении ТБ теряют значимость положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Сняты ограничения в области контроля за соблюдением требований законодательства об антитеррористической защищенности объектов. Согласно ст. 11<sup>1</sup> закона о транспортной безопасности уполномоченным органам предоставляется право проводить проверки хозяйствующих субъектов в случае выявления ими нарушений требований по обеспечению ТБ.

Работа по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере противодействия терроризму продолжается, в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство внесен ряд изменений и дополнений, направленных на ужесточение уголовной ответственности за вербовку в террористические организации, «телефонный терроризм» и др.<sup>2</sup>

Несмотря на принимаемые меры, уполномоченным органам (субъектам противодействия терроризму) не удастся в полной мере избежать совершения террористических актов на транспор-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 31.03.2010 № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте».

<sup>2</sup> Федеральные законы от 29.12.2017 № 445-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования мер противодействия терроризму» и от 31.12.2017 № 501-ФЗ «О внесении изменений в статьи 205 и 207 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Транспорт – основной объект посягательств «телефонного терроризма» (ст. 207 УК РФ).

те (на борту авиалайнера компании «Когалымавиа» в октябре 2015 г.<sup>1</sup>, в метрополитене Санкт-Петербурга в апреле 2017 г.<sup>2</sup>, на железной дороге по пути следования поезда «Сапсан» по маршруту Москва – Санкт-Петербург в июле 2017 г.<sup>3</sup>).

Эксперты предлагают ряд новых подходов к совершенствованию системы обеспечения безопасности на транспорте. При этом некоторые авторы указывают на неэффективность этой системы, ее формализм, невозможность реального воплощения предусмотренных для обеспечения безопасности мер и др.<sup>4</sup> Так, по мнению С.Н. Дмитриева, проблемы по обеспечению ТБ необходимо решать в рамках федеральных законов «О безопасности», «О полиции» и др.<sup>5</sup>, поскольку противодействие проявлениям терроризма, включая предупреждение, выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению актов, должно быть исключительной сферой деятельности органов государственной власти. Вместе с тем персонал транспортных предприятий должен обеспечивать безопасность движения транспортных средств (далее – ТС), людей и грузов, защиту окружающей среды в процессе эксплуатации ТС, надежную охрану своей собственности и, разумеется, оказывать возможное и всесторонне обоснованное содействие правоохранительным органам в профилактике терроризма<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> В результате взрыва самолета рейса Шарм-эш-Шейх – Санкт-Петербург погибли 224 человека.

<sup>2</sup> В метро погибли 14 человек, 62 пассажира получили ранения. Мощность СВУ составила до 500 г в тротиловом эквиваленте, в качестве поражающего элемента использовались шарики из подшипника. Еще одна бомба обнаружена на станции «Площадь Восстания». Устройство, замаскированное под огнетушитель, мощностью 1 кг в тротиловом эквиваленте обезвредили.

<sup>3</sup> В результате подрыва пути пострадали 60 человек. Избежать более серьезных последствий удалось благодаря машинисту, применившему экстренное торможение.

<sup>4</sup> См.: *Лобов В.* Выстоять в условиях нестабильности // *Транспорт России.* 2015. 19 марта. С. 1; *Полякова И.* Управление риск-менеджментом // *Транспорт России.* 2015. 10 мая. С. 8; и др.

<sup>5</sup> *Дмитриев С.Н.* Дополнительный и повторный досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности // *Транспортное право.* 2016. № 4. С. 3.

<sup>6</sup> См.: *Войтенков А.И.* Перевозки опасных грузов автомобильным транспортом: обзор основных изменений в законодательстве // *Транспортное право.* 2015. № 2; *Дмитриев С.Н.* Проблемы обеспечения транспортной безопасности портовой инфраструктуры // *Транспортное право.* 2014. № 1; *Новацкии* в законодательстве о транспортной безопасности // *О-во и право.* 2014. № 2 (48) и др.

К мерам по обеспечению авиационной безопасности следует отнести сопровождение воздушных судов специальными сотрудниками (детективами, маршалами и т.п.), между тем до настоящего времени на уровне федерального законодательства не установлен порядок сопровождения, не урегулированы вопросы, связанные с передачей и поступлением информации о нарушении требований авиационной безопасности, при наличии которой необходимо организовать сопровождение воздушного судна в полете. Важнейшей мерой по обеспечению транспортной безопасности является применение и совершенствование технических средств контроля (далее – ТСК), которые эффективно работают на границе, в метро, аэропортах и т.д. В частности, отмечается значимость технических средств контроля за периметром аэропортов. Эксперты указывают на эффективность технических средств контроля, применяемых в США, Израиле и др., однако их внедрение в российскую практику авиационной безопасности требует больших материальных затрат<sup>1</sup>.

Международный опыт показывает, что для терактов чаще всего используются самодельные взрывные устройства (СВУ), что объясняется простотой достижения цели, низкой стоимостью этих устройств.

Эффективны различные виды ТСК, позволяющие выявлять необходимые сведения о предметах (количество, состав, физические и химические свойства, подлинность, наличие тайников и т.п.)<sup>2</sup>. Использование специальных средств на пунктах пропуска даст возможность с более высокой вероятностью выявлять и пресекать террористические преступления. Одним из самых распространенных мест закладки взрывчатки является днище транспортного средства, что обусловлено техническими и конструк-

---

<sup>1</sup> См.: *Целуйко А.В.* Перспективный опыт взаимодействия ВИПК МВД России с ассоциациями охранных структур по повышению профессионального уровня их сотрудников // *Транспортное право.* 2014. № 3 и др.

<sup>2</sup> К ним относятся досмотровая рентгеновская техника, инспекционно-досмотровые комплексы, средства нанесения и считывания специальных меток, досмотровый инструмент, технические средства подповерхностного зондирования, технические средства идентификации, химические средства идентификации, технические средства документирования, технические средства контроля носителей аудио- и видеoinформации, системы считывания и распознавания номерных знаков автотранспортных средств, технические средства для осуществления транспортного контроля, система визуального наблюдения, оптические устройства и приборы и др.

тивными особенностями транспорта – комплекса из металла, электроники, органических и синтетических материалов.

Как показывают проведенные исследования<sup>1</sup>, курс на нейтрализацию угроз международного терроризма за пределами страны, недопущение проникновения участников международных террористических организаций на территорию государства доказал свою эффективность. Вместе с тем отмечаются попытки террористов распространить тактику своей деятельности посредством использования боевиков-одиночек в сочетании с созданием так называемых спящих ячеек, объединяющих пособников террористической деятельности в региональные сетевые структуры. Отсутствие полной и достоверной информации об их количестве, социальных характеристиках не позволяет объективно оценивать масштабы и формы исходящих от них угроз. Тем более что зачастую в качестве орудия совершения теракта используется обычное транспортное средство.

Вызывает опасения применение боевиками-террористами новых технологий, в частности ударных беспилотников самолетного типа<sup>2</sup>. Ввиду доступности подобных средств ведения боевых действий, а также широкого и притом практически неконтролируемого использования беспилотных летательных аппаратов (далее – БПЛА) гражданским населением требуется принятие оперативных мер как правового, так и технического характера, направленных на усиление контроля за производством, оптовыми (розничными) поставками БПЛА и их эксплуатацией. По мнению ученых и специалистов, указанные обстоятельства нуждаются в оперативном, глубоком анализе в процессе организации даль-

---

<sup>1</sup> См.: *Прокурорский надзор за исполнением законов при выявлении, расследовании и предупреждении преступлений, связанных с участием в незаконных вооруженных формированиях на территории иностранных государств* / П.В. Агапов и др.; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016; *Противодействие вербовочной деятельности международных террористических организаций на территории Российской Федерации: пособие* / под общ. науч. ред. В.В. Меркурьева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017; *Борьба с терроризмом: новые вызовы и угрозы* / под общ. ред. В.В. Меркурьева и др.

<sup>2</sup> Например, атака на российскую военную базу Хмеймим (Сирия). По свидетельству специалистов, аналогичные аппараты могут быть применены террористами и в других странах и не только в отношении военных объектов.

нейшей антитеррористической деятельности и разработки новых методов и средств борьбы с терроризмом<sup>1</sup>.

Российским законодателем учтены угрозы и меры противодействия БПЛА<sup>2</sup>, сотрудники силовых ведомств (ФСБ России, Росгвардии и др.) получили право пресекать нахождение беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве России. Установлены способы пресечения полетов БПЛА, полномочия руководителей компетентных органов по определению порядка принятия решения о пресечении нахождения беспилотников в воздушном пространстве, права сотрудников ведомств на применение оружия и специальных средств в целях такого пресечения.

Обеспечение законности в сфере транспортной безопасности, противодействие терроризму и его проявлениям требует от прокуроров на основе анализа состояния законности систематически проводить проверки исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в пределах своей компетенции требований законодательства, в том числе о приоритетном порядке принятия профилактических мер.

В ходе проверок выявляются нарушения законов, что позволяет своевременно принимать меры по устранению причин и условий, способствующих наиболее общественно опасным формам этих криминальных явлений. При этом рост количества выявляемых нарушений является закономерным следствием увеличения количества проверочных мероприятий.

Кроме того, внимание органов прокуратуры сосредоточено на надзоре за исполнением законов в сфере противодействия терроризму органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, приняты

---

<sup>1</sup> См.: *Капинус О.С.* Деятельность прокуратуры по противодействию экстремизму и терроризму: состояние и проблемы // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2017. № 3 (59). С. 5; *Меркурьев В.В., Тисен О.Н.* Противодействие преступлениям экстремистской и террористической направленности в местах лишения свободы // III Междунар. пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление»: сборник: в 8 т. Т. 1. Рязань: Акад. ФСИН России, 2017. С. 194 и др.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 02.12.2019 № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

меры по обеспечению достоверности статистических данных при учете преступлений террористической направленности<sup>1</sup>.

Существенные нарушения выявляются и при проведении проверок обеспечения антитеррористической защищенности объектов транспорта и транспортной инфраструктуры. Наиболее распространены такие нарушения, как непроведение категорирования и оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и ТС, отсутствие в штате работников, прошедших в установленном порядке обучение и аттестацию по вопросам транспортной безопасности, неисполнение требований закона при обеспечении транспортной безопасности в отношении строящихся объектов, отсутствие утвержденных планов обеспечения транспортной безопасности.

Значимость надзора за исполнением законов о безопасности на транспорте определяется ролью транспорта в жизни страны, тяжестью последствий нарушения этих законов (человеческие жертвы, потеря транспортных средств и разрушение транспортных коммуникаций, вред природе и окружающей среде), а также распространенностью нарушений, недостатками контроля<sup>2</sup>.

Часто применяемой мерой прокурорского реагирования на выявленные нарушения законов о безопасности на транспорте является внесение представления об устранении нарушений законов (ст. 24 закона о прокуратуре), в котором, как правило, указывается на необходимость привлечения виновных к ответственности, принятия профилактических мер, определяется срок исполнения требований прокурора, ставится вопрос о его рассмотрении с участием представителя прокуратуры.

Например, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации внес представление начальнику управления государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по Северо-Западному федеральному округу. Основанием послужили нарушения требований законодательства об административных право-

---

<sup>1</sup> Поручение заместителя Генерального прокурора РФ В.Я. Гриня от 26.12.2016 № 27-22-2016/Ип13482.

<sup>2</sup> *Прокурорский надзор за исполнением законов о безопасности на транспорте: пособие* / [Л.И. Александрова и др.]; под ред. Т.А. Дикановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017.

нарушениях при осуществлении федерального государственного контроля в области транспортной безопасности<sup>1</sup>.

Транспортными прокурорами также применяется принесение протеста, в частности на незаконные нормативные правовые акты (ст. 23 закона о прокуратуре).

Так, по результатам проверки принесен протест на приказ ФГБУ «Авиаметтелеком Росгидромета». Поводом к проверке послужило обращение одной из авиакомпаний о прекращении передачи учреждением метеорологических данных части аэродромов. Установлено, что Росгидрометом организация уполномочена на предоставление метеорологической информации аэропортам. Однако в силу приказа руководителя ФГБУ, не согласованного с Росавиацией, учреждение отказалось предоставлять метеорологическую информацию 10 аэродромам. Протест рассмотрен и удовлетворен. В результате обеспечена передача авиационной метеорологической информации согласно утвержденному перечню аэродромов гражданской авиации Российской Федерации<sup>2</sup>.

В целях недопущения совершения противоправных действий и предупреждения наступления негативных последствий ст. 25<sup>1</sup> закона о прокуратуре предусмотрена такая мера прокурорского реагирования, как предостережение о недопустимости нарушения закона.

В частности, в нарушение п. 6 ст. 84 Воздушного кодекса Российской Федерации охрана некоторых аэропортов и объектов их инфраструктуры в Сибирском регионе осуществлялась не должным образом. В соответствии с п. 4 Правил охраны аэропортов и объектов их инфраструктуры, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 01.02.2011 № 42, охрана границ территории (периметра) аэропорта в отношении международных аэропортов осуществляется подразделениями вневедомственной охраны.

Абаканским, Барнаульским, Енисейским, Кемеровским, Новосибирским, Омским транспортными прокурорами руководителям подразделений вневедомственной охраны объявлены предостережения о недопустимости нарушения требований законодательства об авиационной безопасности<sup>3</sup>. В качестве оснований для объявления предостережения

---

<sup>1</sup> URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1189312/> (дата обращения: 11.06.2020).

<sup>2</sup> URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1235462/> (дата обращения: 10.06.2020).

<sup>3</sup> URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1339468/> (дата обращения: 10.06.2020).

рассматривались сведения о готовящихся противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан: данные о намерении лица осуществлять деятельность без лицензии, эксплуатировать несертифицированные или технически неисправные транспортные средства и др.

В случае бездействия контролирующих и надзорных органов прокуроры возбуждают дела об административных правонарушениях<sup>1</sup> с учетом характера выявленного нарушения закона и имеющихся доказательств (ст. 25 закона о прокуратуре).

Так, ГУП «Хабаровские авиалинии» необоснованно выданы пропуска на автотранспортные средства сторонней организации для встречи пассажиров с борта самолета. Территориальные органы ФСБ России о выдаче временных пропусков на транспортные средства в контролируемую зону аэропорта не извещались. Лица, допущенные в зону транспортной безопасности по разовым и временным пропускам, не сопровождалась. По результатам рассмотрения представлений транспортных прокуроров, внесенных руководителям предприятий, нарушения устранены. Виновные юридические и должностные лица привлечены к административной ответственности по ч. 1 ст. 11.3<sup>1</sup> и ч. 1 ст. 11.15<sup>1</sup> КоАП РФ. Аналогичные нарушения выявлены в аэропортах Нерюнгри (ФКП «Аэропорты Севера»), Северо-Эвенск, Южно-Сахалинск (АО «Аэропорт Южно-Сахалинск»). По результатам рассмотрения представлений, внесенных руководителям авиапредприятий, нарушения устранены, виновные должностные и юридические лица привлечены к административной ответственности по ч. 1 ст. 11.3<sup>1</sup>, ч. 1 ст. 11.15<sup>1</sup> КоАП РФ<sup>2</sup>.

При выявлении нарушений законов о безопасности, повлекших человеческие жертвы, крупный материальный ущерб, осуществления транспортными предприятиями деятельности без лицензий, несоблюдения лицензионных требований, нецелевого использования бюджетных средств и других правонарушений, имеющих признаки преступлений, прокуроры выносят постановления о направлении соответствующих материалов в органы

---

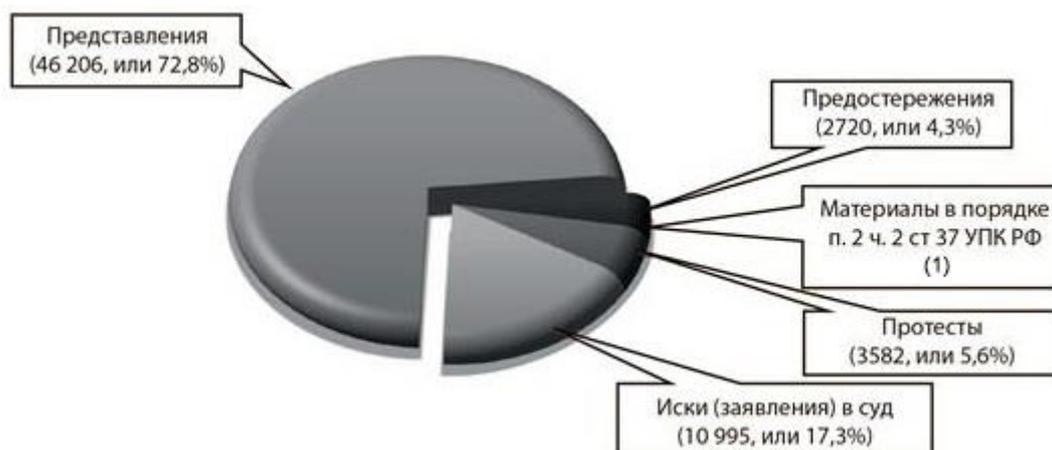
<sup>1</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях».

<sup>2</sup> Докладная записка Дальневосточной транспортной прокуратуры от 30.01.2017 № 7-17-2017.

предварительного расследования для принятия решения в порядке, предусмотренном ст. 144 и 145 УПК РФ.

Несмотря на имеющиеся проблемы, современное состояние антитеррористической защищенности объектов (территорий) можно охарактеризовать как удовлетворительное. Благодаря слаженной работе правоохранительных органов и иных органов государственной власти, органов местного самоуправления при активном участии хозяйствующих субъектов разных форм собственности крупных терактов в последнее время не допущено.

В 2019 г. основная доля выявленных прокурорами нарушений закона – 70,1% (в 2018 г. – 74%) и актов прокурорского реагирования – почти 65% (в 2018 г. – более 70%) связана с вопросами обеспечения антитеррористической защищенности объектов. Для устранения нарушений закона в этой сфере внесено 63 504 акта прокурорского реагирования (в 2018 г. – 68 тыс.), судами удовлетворено 9 тыс. заявлений прокуроров о понуждении хозяйствующих субъектов обеспечить надлежащий уровень защиты принадлежащих им объектов от террористических атак (см. диаграмму).



Структура актов прокурорского реагирования в сфере обеспечения антитеррористической защищенности объектов (территорий) в 2019 г.

Значительное количество нарушений закона в сфере обеспечения антитеррористической защищенности объектов транспортного комплекса прокуроры выявляют в деятельности управляющих компаний и муниципальных учреждений: неоформление

паспортов антитеррористической защищенности, ненадлежащая охрана объектов, полное или частичное отсутствие ограждений и видеонаблюдения, беспрепятственный проезд к зданиям транспортных средств, непроведение обследований объектов с привлечением органов Росгвардии, неопределение их категорирования. Ежегодно проводимые проверки свидетельствуют, что мероприятия по проведению категорирования объектов транспортного комплекса их владельцами проводятся несвоевременно, зачастую к выполнению этих мероприятий их правообладатели приступают только после прокурорского вмешательства.

Особую значимость приобретает антитеррористическая защищенность критически важных объектов. Так, проведенная в 2019 г. проверка исполнения Росгвардией законодательства об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов транспортного и топливно-энергетического комплекса (ТТЭК) выявила фактически полное отсутствие контроля (надзора) за обеспечением антитеррористической защищенности некатегорированных объектов ТТЭК, в том числе объектов, не включенных в региональный перечень объектов ТТЭК, подлежащих категорированию, бесхозных объектов.

Не осуществляется федеральный государственный контроль (надзор) за исполнением уполномоченными органами и лицами требований, установленных ст. 5 Федерального закона от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», о формировании перечня объектов ТТЭК, подлежащих категорированию, об организации и проведении их категорирования. Вопреки ч. 4 ст. 6 названного закона порядок осуществления контроля за обеспечением безопасности некатегорированных, в том числе бесхозных и неучтенных, объектов Правительством Российской Федерации не разработан.

В связи со стратегической важностью обозначенного вопроса для обеспечения энергетической безопасности Российской Федерации об изложенном проинформированы Совет Безопасности Российской Федерации, Национальный антитеррористический комитет и Министерство энергетики Российской Федерации (письмо от 22.08.2019 № 27-07-2019/Ид7332-19/216дсп).

Вместе с тем в современной системе обеспечения антитеррористической защищенности объектов (территорий) в Российской Федерации недостаточно проработаны вопросы защиты организаций, предприятий, учреждений от кибертеррористических атак, нацеленных на их базы данных и системы безопасности, а также несанкционированного вмешательства террористов в работу автоматизированных систем управления потенциально опасных и критически важных объектов, в том числе транспортных и топливно-энергетических систем, с целью нарушения порядка их функционирования и создания аварийных ситуаций.

Очевидно, работа над созданием эффективной системы борьбы с кибертерроризмом, действенные методики которой могут быть внедрены в практику органов государственной власти, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, должна быть активизирована.

Не менее важно повышать уровень координации и взаимодействия заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, антитеррористических комиссий и оперативных штабов в субъектах Российской Федерации в сфере обеспечения антитеррористической защищенности, правового обеспечения реализации указанных видов совместной деятельности. Необходимо нормативно регламентировать особую роль органов прокуратуры в этой сфере с учетом специфики осуществляемых ею функций. При этом особое внимание следует обратить на то, что при осуществлении надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности органы прокуратуры не должны подменять иные государственные органы, реализующие контрольные и надзорные функции в этой сфере.

Таким образом, прокурорский надзор за исполнением законов о безопасности движения и эксплуатации транспорта, транспортной безопасности, противодействии терроризму на транспорте, антитеррористической защищенности объектов транспортного комплекса остается актуальным в связи с современными вызовами и угрозами (в частности, деятельность участников международных террористических организаций и активная вербовка их последователей, кибертерроризм, дальнейшее старение и износ российского транспорта, проблемы с персоналом и его обучением, нарушение порядка использования воздушного про-

странства авиацией общего назначения и беспилотниками, массовые случаи заведомо ложных сообщений об актах терроризма, отсутствие должного контроля за использованием иностранной рабочей силы на объектах транспорта), а также исполнением бюджетного законодательства (реализация мер по модернизации транспортной системы) и др.

### **§ 3. Деятельность органов прокуратуры по предупреждению использования средств массовой информации и сети «Интернет» в террористических целях**

В Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 05.10.2009, выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма, отнесены к основным задачам противодействия террористической деятельности.

Распространение экстремистской идеологии в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет» (далее – ИТС), оказывает влияние на динамику как террористической, так и экстремистской преступности. В 2019 г. с использованием ИТС совершено 19% (346 из 1806) преступлений террористической направленности (в 2018 г. – 17%) и 53% (310 из 585) от всех зарегистрированных преступлений экстремистской направленности (в 2018 г. – 78,4%).

Из перечня преступлений террористической направленности исключены преступления, предусмотренные ст. 207 УК РФ (Заведомо ложное сообщение об акте терроризма). В то же время со второй половины 2017 г. наблюдается беспрецедентная активизация лжетеррористов. Тогда же директор ФСБ России А.В. Бортников отметил факты использования злоумышленниками IP-телефонии. На то, что анонимные звонки совершаются с использованием современных технологий, указал и советник председателя Национального антитеррористического комитета А.С. Пржездомский<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> URL: <https://rg.ru/2018/02/28/v-nak-obiasnili-zvonki-o-lzheminirovanii-huliganskim-povedeniem.html> (дата обращения: 23.06.2020).

Очередная волна анонимных сообщений о минировании объектов инфраструктуры прокатилась осенью прошлого года. Количество зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 207 УК РФ, в 2019 г. возросло на 60,5% и составило 2465 (в 2018 г. – 1530).

Такая ситуация способствует ухудшению психологического состояния граждан, дестабилизации деятельности правоохранительных органов, нарушению работы транспорта, образовательных организаций, дезорганизации служб спасения, в том числе медицинских организаций. Это обуславливает необходимость принятия мер по повышению качества и эффективности оперативно-розыскной деятельности, направленной на выявление, пресечение и раскрытие данных преступлений, совершенных с использованием информационно-коммуникационных технологий.

Ущерб, причиненный ложным сообщением об акте терроризма, подлежит возмещению путем предъявления виновным лицам требований о возмещении ущерба, причиненного государству, предприятиям и организациям, и упущенной выгоды, а также требований о компенсации морального вреда. Для установления размера ущерба выясняются реальные затраты на устранение последствий сообщения (расходы на горюче-смазочные материалы автомобилей, амортизация транспорта, расходы, связанные с обеспечением безопасности в районе предполагаемого места происшествия, дополнительные расходы на оплату труда, сверхурочной работы, ущерб от возможного повреждения имущества, простоя и т.п.). Ряд проблемных вопросов, связанных с организацией работы по возмещению ущерба, причиненного преступлением, предусмотренным ст. 207 УК РФ, разъяснен в информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 03.04.2019 № 8-12-2019.

Обращает на себя внимание общественная опасность кибертерроризма, основной формой которого являются информационные атаки на компьютерную информацию, вычислительные системы, аппаратуру передачи данных, совершаемые террористическими группировками или отдельными лицами<sup>1</sup>. Однако в уго-

---

<sup>1</sup> *Прокуратура* в системе обеспечения информационной безопасности: монография / М.А. Ефремова, Э.Б. Хатов; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2019.

ловном законодательстве Российской Федерации, как и большинства государств, специальный состав, посвященный кибертерроризму, отсутствует. Это представляется оправданным. Справедливо мнение исследователей, утверждающих, что угроза кибертерроризма в виде прямых атак на объекты критической инфраструктуры для достижения политических, религиозных или иных целей в определенной степени преувеличивается. Значительно больший ущерб экономике государства и гражданам наносит общеуголовная преступность с использованием ИКТ<sup>1</sup>. Информационные технологии используются террористическими организациями, прежде всего, для обмена информацией и вербовки.

Приказом от 17.05.2018 № 295 прокурорам предписывается уделять внимание исполнению законов в сфере противодействия распространению идеологии терроризма в ходе надзорной деятельности. При обнаружении в ИТС информации, содержащей призывы к осуществлению экстремистской деятельности, в том числе терроризму, необходимо готовить заключения и принимать меры к ограничению доступа к информационным ресурсам в порядке, установленном организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации.

Для недопущения использования средств массовой информации и ИТС в террористических целях на постоянной основе проводится мониторинг с учетом рекомендаций, содержащихся в обзорах Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Реализация прокурорами полномочий по противодействию распространению запрещенной информации в сети Интернет» от 13.02.2018 № 74/1-12-2018 и от 18.03.2019 № 74/1-12-2019, информационном письме от 25.12.2018 № 74/1-12-2018 «О мерах по противодействию распространению запрещенной информации в сети Интернет» и др. Цель мониторинга – выявление материалов, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих (оправдывающих) необходимость ее осуществления. При выявлении нарушений закона принимаются меры к ограничению доступа к противоправной информации.

---

<sup>1</sup> Кулешова Г.П., Капитонова Е.А., Романовский Г.Б. Правовые основы противодействия кибертерроризму в России и за рубежом с позиции общественно-политического измерения // Всерос. криминолог. журн. 2020. Т. 14. № 1.

Так, прокуратурой г. Североуральска Свердловской области по результатам мониторинга в ИТС выявлены материалы (книга «Бомба из хозмага, статья «Яды из хозмага и ближайшего пустыря»), содержащие описание способов изготовления из подручных и легкодоступных материалов в домашних условиях взрывчатых веществ и взрывных устройств, а также различных ядов. По иску прокурора решениями суда от 23.07.2019 и от 12.08.2019 информация признана запрещенной к распространению<sup>1</sup>.

Прокуратурой установлено постоянное взаимодействие с Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальными подразделениями.

Предупредительный потенциал прокурорской деятельности в сфере противодействия терроризму в полной мере отражается в реализации полномочий по обращению в суд с административным иском о признании информации, размещенной в ИТС, информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено (далее – заявление о признании информации запрещенной).

Исходя из положений ст. 15<sup>1</sup> Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – закон об информации) по решению суда доменные имена, указатели страниц сайтов в сети «Интернет», сетевые адреса, позволяющие идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие запрещенную информацию, включаются в единую автоматизированную информационную систему «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» (далее – реестр запрещенной информации)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Обзор Генеральной прокуратуры РФ от 10.04.2020 № 22-15-2020 «О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму в Уральском федеральном округе в 2019 году».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 26.10.2012 № 1101 «О единой автоматизированной информационной системе «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено».

Основаниями для обращения прокурора в суд с исковым заявлением, помимо фактов размещения в ИТС информации о способах изготовления взрывчатых веществ или взрывных устройств, огнестрельного оружия, выступают:

факты размещения объявлений о продаже огнестрельного оружия без получения соответствующих разрешений, которое может быть использовано для совершения преступлений, в том числе террористических актов;

факты размещения информации, содержащей рекламу услуг по легализации денежных средств без наличия соответствующей лицензии, что может способствовать финансированию террористической деятельности и др.

По сведениям Минкомсвязи России, количество внесенных в реестр запрещенной информации электронных адресов возрастает, что свидетельствует об увеличении рынка криминальных услуг в ИТС и о вовлеченности исполнительных органов в процесс регулирования сети. В 2019 г. в реестр внесено 2942 адреса, содержащих сведения о способах изготовления взрывчатых веществ или взрывных устройств (в 2015 г. – 618, в 2016 г. – 1458, в 2017 г. – 1638, в 2018 г. – 2225), огнестрельного оружия – 1315 (в 2015 г. – 1, в 2016 г. – 89, в 2017 г. – 739, в 2018 г. – 731). Материалы в отношении взрывчатых веществ и оружия могут быть ориентированы на теневой Интернет и распространяться в сетях, не поддающихся контролю в настоящее время (Tor). Кроме того, подобные сайты в основном регистрируются и размещаются в иностранной юрисдикции, что затрудняет идентификацию их владельцев. Исходя из этого блокировка противоправной информации не всегда эффективна. Более результативными могут быть меры экономического воздействия к провайдерам, в том числе в рамках положений Федерального закона от 02.12.2019 № 405-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», увеличившего размеры административных штрафов для субъектов, не исполняющих установленные законом обязанности<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Реуцкий Д.В. Информационные материалы касательно вопроса противодействия распространению идеологии терроризма в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // Борьба с криминальными рынками в России: законодательные и правоприменительные проблемы: реализация положений Конвенции ООН против трансна-

В 2019 г. прокурорами в суды общей юрисдикции направлен 22 701 иск (заявление) в сфере противодействия экстремистской и террористической деятельности, более 40% (9108) которых касаются нарушений с использованием сети «Интернет»<sup>1</sup>.

Несмотря на рост показателей в целом, в отдельных субъектах Российской Федерации отмечается недостаточный уровень выявления нарушений в сфере пресечения распространения противоправной информации о способах изготовления и применения взрывчатых веществ, а также огнестрельного оружия в террористических целях<sup>2</sup>.

Заявления о признании информации запрещенной рассматриваются с учетом положений, предусмотренных гл. 27<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства (далее – КАС РФ). Несоблюдение особенностей производства по данной категории административных дел служит основанием для возвращения искового заявления.

Исходя из ч. 2 ст. 265<sup>2</sup> КАС РФ помимо общих сведений, предусмотренных п. 1, 2, 9 ч. 2 ст. 125 КАС РФ, в заявлении о признании информации запрещенной должны быть указаны:

сведения, предусмотренные п. 3 ч. 2 ст. 125 КАС РФ, в случае установления административного ответчика;

доменные имена и (или) указатели страниц сайтов в ИТС, содержащих запрещенную информацию;

обоснование доводов об отнесении информации, размещенной в ИТС, к информации, распространение которой в Российской Федерации запрещено, с указанием соответствующих норм права;

в случае, если доступ к информации, размещенной в ИТС, ограничен, сведения, необходимые для получения доступа суда к такой информации;

---

циональной организованной преступности: сб. материалов межведомств. науч.-практ. конф. (Москва, 28 апр. 2020 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2020.

<sup>1</sup> Выборочные данные из формы статистической отчетности ФБ «Надзор за исполнением законов о федеральной безопасности» за 2019 г.

<sup>2</sup> Обзор Генеральной прокуратуры РФ «Состояние законности и практика прокурорского надзора в сфере противодействия экстремизму и терроризму» от 30.03.2020 № 32-17-2020.

сведения о соблюдении досудебного порядка признания информации, размещенной в ИТС, информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено, в случае, если такой порядок установлен законом.

Когда установить владельца сайта или домена не представляется возможным, исковое заявление прокурора рассматривается с участием представителя Роскомнадзора. В иных случаях к участию в деле привлекаются администраторы соответствующих информационных ресурсов.

Так, Московским районным судом Санкт-Петербурга рассмотрено административное исковое заявление прокурора к Роскомнадзору о признании информации о том, как приготовить в домашних условиях жидкостную зажигательную гранату (коктейль Молотова) по адресу <http://readfree.ru/book/C998/>, запрещенной к распространению в Российской Федерации. Определением суда 13.05.2020 ненадлежащий ответчик Роскомнадзор заменен на надлежащего Ц., являющегося администратором доменного имени [readfree.ru](http://readfree.ru), дело передано в Нижний Новгород по месту жительства административного ответчика<sup>1</sup>.

Исходя из положений ст. 265<sup>3</sup> КАС РФ судья прекращает производство по административному делу, если указанные в нем доменное имя, указатель страницы сайта включены в реестр запрещенной информации, который расположен по электронному адресу <https://eais.rkn.gov.ru/>. Так, в 2019 г. из 21 искового заявления, направленного прокуратурами Приморского края в суды, производство по пяти делам прекращено в связи с блокировкой сайтов на момент рассмотрения дела<sup>2</sup>.

В случае несоблюдения предусмотренного законом досудебного порядка признания информации, размещенной в ИТС, информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено, в соответствии с ч. 5 ст. 265<sup>3</sup> КАС РФ судья оставляет заявление без рассмотрения.

В то же время, как отмечают некоторые исследователи, обязательный досудебный порядок для прокурора законом не предусмотрен – в соответствии со ст. 15<sup>1</sup> закона об информации осно-

---

<sup>1</sup> Определение Московского районного суда Санкт-Петербурга о передаче дела по подсудности по делу № 2а-3844/2020 от 13.05.2020.

<sup>2</sup> Докладная записка об исполнении законодательства о противодействии терроризму и о результатах проведенной прокуратурой Приморского края в этой области работы в 2019 году.

ванием для включения информации в реестр запрещенной информации является либо решение уполномоченного федерального органа исполнительной власти, либо решение суда. Наличие такого положения может приводить к отказу со стороны судей в принятии заявлений прокурора<sup>1</sup>.

Правовыми основаниями признания информации о способах изготовления и применения взрывчатых веществ и взрывных устройств, огнестрельного оружия запрещенной являются:

закон о противодействии терроризму, в соответствии со ст. 3 которого террористическая деятельность включает в себя пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности;

закон об информации, исходя из ст. 9 которого ограничение доступа устанавливается в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Кроме того, информация о способах изготовления взрывных устройств и взрывчатых веществ может использоваться при совершении преступлений, предусмотренных ст. 205, ст. 212, ч. 3 ст. 213, ст. 222<sup>1</sup> УК РФ, что также может быть указано в судебном решении.

Таким образом, предоставление доступа к информации о способе изготовления взрывных устройств фактически является распространением запрещенной информации. Распространение такой информации противоречит целям и задачам действующего законодательства в сфере противодействия терроризму, порядка управления, подрывает основы конституционного строя в части обеспечения и защиты прав граждан Российской Федерации, а также основы безопасности государства и его граждан. Информация, размещенная в ИТС, адресована неограниченному кругу лиц и склоняет к совершению преступных действий.

---

<sup>1</sup> См.: Бывальцева С.Г., Макарова Н.Г. Анализ законопроекта о внесении изменений в КАС РФ, касающихся порядка рассмотрения заявлений прокурора о признании запрещенной информации, распространяемой посредством сети Интернет // Адм. право и процесс. 2019. № 4.

Например, Советским районным судом Республики Марий Эл удовлетворено административное исковое заявление прокурора к Управлению Роскомнадзора по Республике Марий Эл о признании запрещенной информации о том, как в домашних условиях можно приготовить взрывное устройство. Было установлено, что вход на соответствующую интернет-страницу свободный, ознакомиться с ее содержанием может любой пользователь, ограничения на передачу, копирование и распространение отсутствуют<sup>1</sup>.

Наличие в свободном доступе информации об изготовлении взрывчатых веществ и взрывных устройств может вызвать интерес у несовершеннолетних. В связи с этим в ряде случаев суды руководствуются положениями федеральных законов от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ч. 1 ст. 14) и от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ч. 1 ст. 2 и ч. 2 ст. 5).

В соответствии с ч. 2 ст. 265<sup>3</sup> КАС РФ Роскомнадзор участвует в рассмотрении административного дела о признании информации, размещенной в ИТС, информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено, в качестве заинтересованного лица.

Административное исковое заявление о признании информации запрещенной подается в районный суд по адресу административного истца либо по адресу или месту жительства административного ответчика, административное исковое заявление о признании информационных материалов экстремистскими – в районный суд по месту обнаружения, распространения данных материалов или по адресу организации, осуществляющей их производство.

Порядок признания информационных материалов экстремистскими выступает в качестве одного из инструментов противодействия распространению экстремистской идеологии и вербовке в международные террористические организации. В свою очередь запрет распространения экстремистской информации требует решения проблем, связанных с ограничением доступа к ним в сети «Интернет». В большинстве государств предусмотрен

---

<sup>1</sup> Решение Советского районного суда Республики Марий Эл по делу № 2а-92/2020 от 19.03.2020.

судебный порядок признания материалов экстремистскими. Соответствующие нормы находят отражение в законах о противодействии экстремистской деятельности республик Беларусь, Казахстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан и Кыргызской Республики.

В Российской Федерации правом обратиться в суд с заявлением о признании информационных материалов экстремистскими в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ) наделяется прокурор. Кроме того, федеральный суд признает информационные материалы экстремистскими при производстве по делу об административном правонарушении, гражданскому, административному или уголовному делу.

В 2019 г. прокурорами направлен 81 иск (заявление) в суд о признании материалов экстремистскими (в 2015 г. – 712, в 2016 г. – 286, в 2017 г. – 122, в 2018 г. – 103)<sup>1</sup>. В настоящее время федеральный список экстремистских материалов<sup>2</sup> включает в себя более 5000 пунктов. Реализация полномочий по ведению федерального списка возложена на Министерство юстиции Российской Федерации.

При подготовке административного дела к судебному разбирательству судья определяет круг лиц, участвующих в деле, права и законные интересы которых может затронуть судебное решение. В случае выявления таких лиц суд привлекает их к участию в деле, извещает о времени и месте судебного заседания. В случае установления лица, действия которого послужили поводом для подачи административного искового заявления о признании информационных материалов экстремистскими, суд привлекает его к участию в деле в качестве административного ответчика (ст. 265<sup>8</sup> КАС РФ).

В случае, если лицо, действия которого послужили поводом для подачи административного иска, не установлено, к участию в рассмотрении административного дела привлекается Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации или упол-

---

<sup>1</sup> Выборочные данные из статистического отчета «Надзор за исполнением законов о федеральной безопасности» по форме ФБ за период 2015–2018 гг.

<sup>2</sup> URL: <https://minjust.ru/ru/extremist-materials> (дата обращения: 16.06.2020).

номоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации для дачи заключения по административному делу.

В соответствии со ст. 13 закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ копия вступившего в законную силу решения о признании информационных материалов экстремистскими направляется судом в трехдневный срок в федеральный орган государственной регистрации.

Приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 29.04.2003 № 36 «Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде» предписано, что уполномоченным работником аппарата суда в Минюст России направляется заверенная печатью суда копия судебного акта о признании информационных материалов экстремистскими, которая содержит отметку о дате вступления в законную силу.

На основании решения суда о признании информационных материалов экстремистскими Минюст России в течение тридцати дней вносит их в федеральный список экстремистских материалов.

Согласно приказу Минюста России от 11.12.2015 № 289 «О порядке ведения федерального списка экстремистских материалов» ведение федерального списка осуществляется в электронном виде путем последовательного внесения в него записей.

Федеральный список содержит следующие сведения об информационных материалах:

- 1) порядковый номер записи в федеральном списке;
- 2) наименование, реквизиты и иные индивидуализирующие признаки экстремистского материала;
- 3) реквизиты судебного акта (решения, приговора, постановления, определения) о признании информационного материала экстремистским;
- 4) дату включения в федеральный список, размещенный на официальном сайте Минюста России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» ([www.minjust.ru](http://www.minjust.ru)), сведений об информационном материале.

Наименования, реквизиты и иные индивидуализирующие признаки экстремистских материалов включаются в федеральный

список в строгом соответствии с резолютивной частью судебного акта.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 21.03.2018 № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» обязывает прокуроров организовать мониторинг сети «Интернет» в целях недопущения использования средств массовой информации для осуществления экстремистской деятельности (подп. 2.3).

Кроме того, прокурорам необходимо добиваться 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 (подп. 2.6).

Распространение в сети «Интернет» материалов, включенных в опубликованный федеральный список экстремистских материалов, а также предоставление к ним доступа пользователям влечет административную ответственность по ст. 20.29 КоАП РФ.

Действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, влекут административную ответственность по ст. 20.3<sup>1</sup> КоАП РФ.

Аналогичные деяния, совершенные лицом после его привлечения к административной ответственности в течение одного года, влекут уже уголовную ответственность по ч. 1 ст. 282 УК РФ. Аналогичные деяния, совершенные с применением насилия или с угрозой его применения, с использованием своего служебного положения, организованной группой, квалифицируются по ч. 2 ст. 282 УК РФ.

Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, совершенные с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, подлежат уголовной ответвен-

ности по ч. 2 ст. 280 УК РФ, публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, совершенные с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, – по ч. 2 ст. 280<sup>1</sup> УК РФ.

И наконец, публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма, совершенные с использованием средств массовой информации либо электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», влекут уголовную ответственность по ч. 2 ст. 205<sup>2</sup> УК РФ.

При выявлении в сети «Интернет» информационных материалов, в отношении которых имеются судебные решения о признании их экстремистскими, прокуроры направляют в территориальные управления Роскомнадзора запросы, содержащие описание материалов, включая сведения о протоколе передачи данных, реквизиты судебного решения с приложением его копии, скриншот страницы этого сайта. Роскомнадзор вносит в реестр запрещенной информации соответствующую реестровую запись и организует удаление запрещенной информации или ограничение доступа к сайту, на котором она размещена.

Типичные недостатки деятельности по пресечению распространения материалов экстремистского характера отражены в обзоре Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 31.05.2018 № 32-17-2018 «Практика прокурорского надзора в сфере противодействия экстремизму, терроризму и нелегальной миграции», информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 06.09.2018 № 27-11-2018/Ип10621-18 «О проблемных вопросах привлечения к уголовной ответственности за совершение преступлений экстремистской и террористической направленности с использованием сети Интернет» и др.

Помимо перечисленных Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители наделены полномочиями по направлению в Роскомнадзор требования о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам во внесудебном порядке. К перечню ресурсов, который определен ст. 15<sup>3</sup> закона об информации, относятся:

информация, содержащая призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка;

недостоверная общественно значимая информация, распространяемая под видом достоверных сообщений, которая создает угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи;

информационные материалы иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»;

сведения, позволяющие получить доступ к указанным информации или материалам.

Кроме того, Федеральным законом от 18.03.2019 № 30-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» закон об информации дополнен ст. 15<sup>1-1</sup> (Порядок ограничения доступа к информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации).

Одновременно ст. 13.15 КоАП РФ дополнена Федеральным законом от 18.03.2019 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в части ответственности за распространение заведомо недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений. Ответственность за размещение в информацион-

но-телекоммуникационных сетях обозначенных сведений установлена ч. 3–5 ст. 20.1 (Мелкое хулиганство) и ч. 9–11 ст. 13.15 (Злоупотребление свободой массовой информации) КоАП РФ. Обо всех случаях возбуждения дел о таких административных правонарушениях органы внутренних дел и подразделения Роскомнадзора обязаны уведомлять органы прокуратуры.

Полномочия, предусмотренные ст. 15<sup>1-1</sup> закона об информации, применяются прокурорами непосредственно после наделения ими. Так, по требованию первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 30.05.2019 на основании материалов прокуратуры Чеченской Республики Роскомнадзором с канала YouTube удалены видеозаписи «Российский герб – двухглавый петух Дьявольский знак. Ответ критикам герба ЧР Ичкерия Шамиль Басаев.» и «Шамиль Басаев об Америке и России.» с выступлениями Басаева.

Полномочия, предусмотренные ст. 15<sup>1-1</sup> и 15<sup>3</sup> закона об информации, урегулированы приказом 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».

По 134 требованиям Генеральной прокуратуры Российской Федерации об ограничении доступа к распространяемой с нарушением закона информации, направленным в Роскомнадзор в 2019 г. (в 2018 г. – 140, в 2017 г. – 157, в 2016 г. – 165), заблокировано порядка 81,5 тыс. интернет-ресурсов и с 45,4 тыс. информация удалена (в 2017 г. – 2 тыс. и 20 тыс., в 2018 г. – 13,7 тыс. и 57,4 тыс. соответственно)<sup>1</sup>.

В соответствии с Инструкцией о порядке рассмотрения уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 26.08.2019 № 596, в органах прокуратуры рассматриваются поступившие в порядке ч. 1 ст. 15<sup>3</sup> за-

---

<sup>1</sup> Справка управления по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации о состоянии законности в сфере межнациональных отношений и противодействия экстремистской деятельности в 2018 и 2019 годах.

кона об информации уведомления, направленные федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями или гражданами в письменной или устной форме на личном приеме, посредством почты, телеграфа, факсимильной связи, информационных систем общего пользования.

При поступлении уведомления исполнитель незамедлительно проверяет наличие на информационном ресурсе в сети «Интернет» распространяемой с нарушением закона информации и делает снимок интернет-страницы с указанием URL-адреса, времени и даты снимка, а также анализирует его содержание. При необходимости может быть инициировано экспертное исследование материалов с целью получения заключения специалиста в области лингвистики, социальной психологии, религиоведения.

При установлении в ходе рассмотрения уведомлений достаточных данных, указывающих на наличие признаков преступления, прокурор направляет соответствующие материалы в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании.

На основании полученной информации составляется заключение, которое утверждается начальником Главного управления и управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурором субъекта Российской Федерации, приравненным к нему военным и другим специализированным прокурором либо его заместителем.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации по результатам рассмотрения уведомлений и заключений готовится требование в Роскомнадзор о принятии мер по удалению информации и (или) по ограничению доступа к информационным ресурсам в течение 10 рабочих дней с момента поступления соответствующих материалов, а в случаях, не терпящих отлагательства, – незамедлительно.

Направление требований в Роскомнадзор осуществляется работниками Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, управления по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отноше-

ниях, противодействию экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации, управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах через личный кабинет Генеральной прокуратуры Российской Федерации на официальном сайте Роскомнадзора либо посредством факсимильной связи.

Особенности рассмотрения уведомлений о распространении информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам и участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, обусловлены необходимостью оперативного пресечения такой информации. При поступлении данных уведомлений в органы прокуратуры незамедлительно истребуются сведения об организаторах, о времени, месте проведения мероприятия и количестве участников.

Подготовка требования осуществляется в срок до 5 дней или незамедлительно соответствующим управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральном округе.

Активное использование сети «Интернет» для распространения экстремистской идеологии подтверждает необходимость укрепления международного сотрудничества в области противодействия использованию информационно-коммуникационных технологий в террористических и криминальных целях.

Международными организациями обращается внимание на существенное расширение возможностей организованной преступности в информационной сфере, рост количества посягательств со стороны организованных преступных формирований на критически важную инфраструктуру, сохранение угроз совершения террористических преступлений с использованием ИКТ.

Террористические и экстремистские организованные формирования активно используют манипулятивные технологии. После совершения террористического акта резко усиливается роль оправдывающей терроризм информации: появляются соответствующие статьи, посты, иной материал, смещающие ответственность за жертвы террористических актов. В связи с этим в соответствии с Резолюцией 2354 (2017), принятой Советом Безопасности ООН 24.05.2017, необходимо принять меры к повышению эффективности контрпропагандистских мер. Субъекты антитеррористической деятельности должны поддерживать уси-

лия, направленные на повышение информированности общественности о противодействии распространению террористических идей, привлекая органы просвещения и средства массовой информации, взаимодействуя с религиозными организациями<sup>1</sup>.

В целях формирования у граждан позитивного отношения к принимаемым мерам по противодействию терроризму и экстремизму прокурорами в местных СМИ, на сайтах местных органов исполнительной власти, информационных стендах размещаются материалы по вопросам противодействия террористическим проявлениям. В некоторых регионах среди населения распространяются памятки о мерах противодействия терроризму и действиях в особый период. Органами исполнительной власти и органами местного самоуправления на постоянной основе публикуются статьи, в СМИ размещается информация по вопросам антитеррористической защищенности. Информация о выявленных прокурорами нарушениях законодательства о противодействии терроризму, а также о нарушениях, снижающих уровень антитеррористической защищенности объектов, и принятых мерах реагирования публикуется как в местных средствах массовой информации, так и на официальных сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Изложенное позволяет выделить следующие направления совершенствования мер по предупреждению использования средств массовой информации и сети «Интернет» в террористических целях:

совершенствование профилактической деятельности, направленной на формирование у граждан неприятия террористической и экстремистской идеологии;

усиление прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью, направленной на выявление, пресечение и раскрытие преступлений, предусмотренных ст. 207 УК РФ, совершенных с использованием информационно-коммуникационных технологий;

мониторинг сети «Интернет» совместно с Роскомнадзором на предмет выявления информации, содержащей призывы к осу-

---

<sup>1</sup> Меркурьев В.В., Хлопкова О.В., Клементьев А.С. Противодействие использованию технологий геймификации в террористических и экстремистских целях // Всерос. криминолог. журн. 2020. Т. 14. № 1.

ществлению террористической деятельности, оправдание терроризма или пропаганду терроризма. Принятие мер, направленных на исключение распространения указанных сведений;

выработка рекомендаций по результатам обобщения практики применения полномочий, предусмотренных ст. 15<sup>3</sup> закона об информации.

#### **§ 4. Профилактическая деятельность органов прокуратуры, связанная с запретом и ликвидацией террористических организаций**

В числе основных задач органов прокуратуры на современном этапе стоит надзор за исполнением требований законов, направленных на исключение фактов пропаганды идей терроризма, вербовки новых сторонников, распространения материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих (оправдывающих) необходимость ее осуществления, признание организаций террористическими и запрет их деятельности.

Согласно приказу от 17.05.2018 № 295 прокуроры должны использовать имеющиеся полномочия, в том числе предоставленное ст. 24 закона о противодействии терроризму право на обращение в суд с заявлением о признании организации террористической и ее ликвидации (запрете деятельности).

Управлению по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации необходимо 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 созданных за рубежом организаций (объединений) в связи с их причастностью к терроризму, исходя из установленной законом подсудности.

Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним специализированным прокурорам приказано 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;

согласование проектов административных исковых заявлений с управлением по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействию экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Начиная с 2003 г. по заявлениям прокуроров признаны террористическими 32 организации и их деятельность на территории Российской Федерации запрещена.

Так, решением Московского окружного военного суда от 17.01.2019 № 2-132/2018 признана террористической организация «Сеть». По мнению ФСБ России, участники организации планировали серию терактов во время выборов президента России, взрывы во время чемпионата мира по футболу, а также вооруженное восстание.

Террористическое сообщество «Сеть» отличалось общностью идеологии радикального анархизма, сплоченностью, организованностью и устойчивостью, которые достигались посредством согласованности совместных действий и объединения всех членов на основе общих преступных замыслов, поддержанием тесной взаимосвязи между участниками, стабильностью состава, постоянством форм и методов преступной деятельности, длительностью и непрерывностью существования сообщества, функциональным распределением ролей, совместным обучением и приобретением навыков, необходимых для совершения преступлений террористической направленности, использованием в целях обеспечения собственной безопасности всех участников и руководителей сообщества псевдонимов и конспиративной связи с применением методов электронного шифрования данных, позволяющих обеспечить конфиденциальность передаваемой информации, в целях сокрытия следов преступной деятельности и избежания уголовного преследования.

Основной задачей террористического сообщества явилось насильственное свержение власти в целях изменения существующего в Российской Федерации государственного и политического устройства для достижения ликвидации государственных институтов управления.

В качестве способов реализации преступных целей на этапе формирования и функционирования террористического сообщества выступало намерение его участников совершить тяжкие и особо тяжкие преступления: посягательство на жизнь государственных или общественных деятелей, сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих; убийство граждан и совершение террористических актов, что должно было посеять страх среди населения и сформировать у граждан мнение о необходимости свержения власти<sup>1</sup>.

Наибольшую опасность представляют международные террористические организации, вербуемые новых сторонников по всему миру, в частности «Исламское государство» и др.

29 декабря 2014 г. Верховный Суд Российской Федерации, удовлетворив заявление Генерального прокурора Российской Федерации, признал террористическими и запретил деятельность на территории Российской Федерации международных организаций «Исламское государство» (другие названия: «Исламское Государство Ирака и Сирии», «Исламское Государство Ирака и Леванта», «Исламское Государство Ирака и Шама») и Джебхат ан-Нусра (Фронт победы) (другие названия: «Джабха аль-Нусра ли-Ахль аш-Шам» (Фронт поддержки Великой Сирии).

В указанном судебном решении, в частности, отмечалось, что международная организация «Исламское Государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ), известная также под названиями «Исламское Государство Ирака и Сирии», «Исламское государство Ирака и Шама» (ИГИШ), с лета 2014 г. называется «Исламское государство». Она образована в 2006 г. в результате слияния радикальных исламистских группировок, которые отпочковались от международной террористической организации «Аль-Каида».

Основные идеологические постулаты организации изложены в Декларации «Это – обещание Аллаха», опубликованной на пяти языках и провозглашавшей создание нового халифата под властью халифа Ибрагима.

---

<sup>1</sup> Приговор Московского окружного военного суда от 17.01.2019.

Ближайшей ее целью является создание на территории Сирии, Ирака и Ливана исламского суннитского государства, живущего по законам шариата, а также ведение так называемой священной войны (джихада) с «неверными» (кафирами) во всем мире.

Летом 2014 г. боевики «Исламского государства» взяли под контроль ряд крупных городов в западном районе Ирака и вплотную подошли к Багдаду. В Сирии они оккупировали северную провинцию Рака, в центральном городе которой с одноименным названием была размещена штаб-квартира организации.

Боевики «Исламского государства» используют флаг и эмблему «Аль-Каиды». Организация обладает боевым потенциалом (около 50 тыс. боевиков в Сирии и около 30 тыс. в Ираке).

В ее создании принимал активное участие иракский террорист Абу Мусаб аз-Заркауи – духовный лидер и ближайший соратник Усамы бен Ладена.

Командующим северным фронтом ИГИЛ является выходец из Грузии Т.Т. Батирашвили. Под его руководством действуют боевики «Бригады Хаттаба», северокавказские джихадисты из бригад Ш. Басаева и Дж. Дудаева, а также группировки, входящие в «турецкий джамаат», «джамаат Абу Ханифы». Боевики ИГИЛ объявили своей «добычей и целью» граждан России и Украины, находящихся в Сирии, посольства Российской Федерации и Украины, другие объекты, принадлежащие этим странам.

Лидеры «Исламского государства» в качестве объекта своих террористических устремлений рассматривают также территорию Российской Федерации. Так, в сети «Интернет» на сайте <http://www.youtube.com> размещен видеоролик «Исламское государство – послание Путину. Мы освободим Чечню и весь Кавказ», в котором в качестве субтитров к видеоряду воспроизведен текст, содержащий угрозы совершения действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти Российской Федерации либо воздействия на принятие ими решений.

Угрозу безопасности Российской Федерации представляет также деятельность международной организации «Джебхат ан-Нусра» (Фронт победы), которая также известна под названиями

«Джабха аль-Нусра ли-Ахль аш-Шам», «Джабхат ан-Нусра», «Фронт ан-Нусра» («Джебхат ан-Нусра», ДАН).

Организация создана в январе 2012 г. по указанию лидера «Аль-Каиды» З. для борьбы с «неверными» в Сирии и превращения ее территории в исламский халифат, основной ее целью является создание в Сирии исламского государства, которое рассматривается в качестве одного из шагов на пути к провозглашению халифата в Леванте. Она насчитывает порядка 60 тыс. боевиков и объединяет в своих рядах радикальных исламистов не менее чем 29 стран мира, в том числе Йемена, Ливии, Ливана, Алжира, Иордании, Афганистана, некоторых европейских государств, а также выходцев из России и стран СНГ.

«Джебхат ан-Нусра» поддерживает связи с террористическими организациями, действующими на территории Сирии и соседнего Ливана, с палестинскими террористическими группировками «Джунд аш-Шам», «Фатх аль-Ислами», а также с «Аль-Каидой». Организация использует диверсионно-террористические и военные методы. Основными объектами нападений являются правительственные учреждения, спецслужбы, места массового скопления людей. Так, в 2013 г. осуществлен захват стратегического объекта военного аэродрома в г. Найроби. Она известна особой жестокостью, ее боевики причастны к совершению диверсионно-террористических актов, похищению заложников, массовым казням пленных, которые демонстрируются на видеороликах.

В декабре 2012 г. Государственным департаментом США, а в апреле 2013 г. Советом Безопасности Организации Объединенных Наций «Джабха ан-Нусра ли-Ахль аш-Шам» включена в список террористических организаций, тесно связанных с «Аль-Каидой» (санкционный список). В ноябре 2013 г. «Джебхат ан-Нусра» признана террористической организацией в Канаде. Основанием послужили заявления ее членов об ответственности за более чем 600 террористических актов.

Эмиссары организации проводят активную вербовочную работу, в том числе на территории России. Среди полевых командиров «Джебхат ан-Нусра» установлен гражданин России. Возвращение в Россию лиц, получивших необходимые для осуществле-

ния террористической деятельности навыки, – дополнительный фактор нестабильности и угрозы безопасности государства<sup>1</sup>.

По словам директора ФСБ России А. Бортникова, фактически на базе «Исламского государства» на Ближнем Востоке формируется террористический интернационал. Участники организации проходят боевую подготовку в Ираке и Сирии, после чего возвращаются в свои страны в качестве инструкторов, вербовщиков, проповедников и специалистов по созданию законспирированных террористических сетей, сохраняющих тесные связи с «материнской» структурой. При этом завершение в Афганистане боевых операций США и Великобритании и вывод международных сил содействия безопасности значительно повышают риски активизации террористов и распространения географии их деятельности на центральноазиатские республики Содружества. Кроме того, «Исламское государство» функционирует не только благодаря поддержке со стороны фундаменталистских режимов, доходам от наркотрафика, работоторговли и другой преступной деятельности, но и за счет прибыли от нелегальной нефтедобычи.

Известно, что указанные террористические организации вербуют сторонников и боевиков через социальные сети. При этом желающие пополнить ряды таких организаций находятся и в мусульманских, и в ряде европейских стран<sup>2</sup>. Причин несколько. Это и желание получить острые ощущения, и кризис идентичности, не последним фактором выступают корыстные побуждения. Надо отдать должное идеологам радикального ислама: они развернули масштабные агитационные кампании, научились обращаться к иностранной молодежной аудитории, используя близкие ей образы и темы. Для привлечения новых сторонников, возбуждая ненависть и вражду, в сеть «Интернет» выкладываются видеоролики и фотографии с казнями людей, исповедующих иную веру, разрушениями христианских храмов и т.п. В связи с этим важная задача органов прокуратуры видится сегодня в надежной

---

<sup>1</sup> Решение Верховного Суда РФ от 29.12.2014 № АКПИ14-1424С.

<sup>2</sup> По сведениям спецслужб, на стороне «Исламского государства» воюют примерно 11–12 тыс. иностранных граждан, из которых 3 тыс. – представители европейских государств, в частности Франции, Великобритании, Бельгии (см.: *Веселовский С.* Второй фронт исламистского терроризма. URL: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=5140#top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=5140#top)).

защите пользователей всемирной глобальной сети от любых экстремистских материалов.

Уголовная ответственность за организацию деятельности террористической организации и участие в ней введена в УК РФ Федеральным законом от 02.11.2013 № 302-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», однако определение террористической организации уголовный закон не содержит.

Нормы ст. 205<sup>5</sup> УК РФ и комментируемой статьи закона были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе в связи с отсутствием в законе определения террористической организации и неопределенностью норм закона. Так, в 2018 г. в Конституционный Суд Российской Федерации обратился С.Б. Хабиров с просьбой признать не соответствующими Конституции Российской Федерации положения ст. 205<sup>5</sup> «Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации» и ст. 282<sup>2</sup> «Организация деятельности экстремистской организации» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 02.11.2013 № 302-ФЗ) УК РФ, ст. 90 «Преюдиция» УПК РФ, ст. 3 «Основные понятия» и ст. 25 «Ответственность организации за террористическую деятельность» Федерального закона от 25.07.1998 № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом», утверждая, что они нарушают его права, поскольку позволяют привлекать к уголовной ответственности за руководство деятельностью организации без оценки характера общественной опасности деяния, вины лица, лишь на основании признака запрещенности организации решением суда, которое имеет преюдициальное значение для приговора, хотя само определение такой организации не закреплено в уголовном законе. Приговором от 04.02.2016 Хабиров осужден за совершение преступлений, в том числе организацию деятельности организации, которая признана террористической принятым в порядке гражданского судопроизводства решением Верховного Суда Российской Федерации от 14.02.2003. При этом указанные действия, совершенные в период с января 2011 г. по 13 ноября 2013 г., квалифицированы по ч. 1 ст. 282<sup>2</sup> УК РФ (в ранее действовавшей редакции), а последующие – по ч. 2 ст. 205<sup>5</sup> УК

РФ. Апелляционная и надзорная жалобы Хабирова на приговор были отклонены.

Оценивая подобную модель законодательного регулирования, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующему выводу: сам по себе бланкетный характер норм не может свидетельствовать об их неконституционности, поскольку регулятивные нормы, непосредственно закрепляющие те или иные правила поведения, не обязательно должны содержаться в том же нормативном правовом акте, что и нормы, предусматривающие юридическую ответственность за их нарушение, а потому оценка степени определенности содержащихся в законе понятий должна осуществляться исходя не только из самого текста закона и используемых в нем формулировок, но и из их места в системе нормативных предписаний, а также с учетом смежных составов правонарушений. Федеральным законом от 02.11.2013 № 302-ФЗ из ст. 282<sup>2</sup> УК РФ в специальную норму – ст. 205<sup>5</sup> УК РФ – выделена ответственность за организацию деятельности террористической организации и участие в ней. Закрепление же признаков такой организации как бланкетных соответствует той сфере, которая регулируется законодательством о противодействии терроризму (преамбула закона о противодействии терроризму)<sup>1</sup>.

Данный закон возлагает на федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности обязанность по ведению Единого федерального списка организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими (далее – Список).

Согласно ч. 2 ст. 24 организация включается в Список террористических по двум основаниям:

1) по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему прокурора в случае, если от имени или в интересах организации осуществляются организация, подготовка и совершение преступлений, предусмотренных ст. 205–205<sup>5</sup>, 206, 208, 211, 220, 221, 277–280, 282<sup>1</sup>–282<sup>3</sup>, 360 и 361 УК РФ, а также в случае, если указан-

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2018 № 1387-О.

ные действия осуществляет лицо, которое контролирует реализацию организацией ее прав и обязанностей.

Согласно п. 7 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.12.2016 № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами» с административным иском о ликвидации либо запрете деятельности объединения граждан в связи с осуществлением таким объединением террористической деятельности вправе обратиться Генеральный прокурор Российской Федерации либо подчиненный ему прокурор.

Не связанные с государственной тайной дела о запрете деятельности созданных за рубежом неправительственных организаций (объединений), а также созданных на территории Российской Федерации объединений граждан, не являющихся юридическими лицами, по основаниям, предусмотренным законодательством о противодействии экстремистской и террористической деятельности, подлежат рассмотрению районным судом (ст. 19 КАС РФ, ч. 2 и 5 ст. 14 закона об общественных объединениях). Территориальная подсудность дел о запрете деятельности неправительственных организаций (объединений), а также созданных на территории Российской Федерации объединений граждан, не являющихся юридическими лицами, определяется по месту выявления осуществления экстремистской или террористической деятельности (ч. 4 ст. 2, ст. 19, 20 КАС РФ, ст. 13 закона о противодействии экстремистской деятельности).

Признание организаций террористическими по решению Верховного Суда Российской Федерации осуществляется в следующем порядке:

а) ФСБ России на основании полученных при осуществлении деятельности по обеспечению общественной безопасности материалов, в том числе предоставленных СВР, ГРУ ГШ ВС России, МВД России и МИД России, направляет в Генеральную прокуратуру Российской Федерации предложения о запрете деятельности организаций, представляющих угрозу безопасности;

б) Генеральная прокуратура Российской Федерации готовит и направляет в Верховный Суд Российской Федерации заявление о признании организации террористической и запрете ее деятельности на территории Российской Федерации;

в) Верховный Суд Российской Федерации рассматривает поступившее заявление Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителя, исследует представленные доказательства причастности организации к террористической деятельности и на их основе принимает решение;

2) в связи со вступлением в законную силу обвинительного приговора по уголовному делу в отношении лица, признанного виновным в создании террористического сообщества, руководстве этим сообществом или участии в нем.

Так, приговором Московского областного суда от 28.04.2017 № За-453/17, вступившим в силу 25.10.2017, осужден организатор террористического сообщества «Муджахеды джамаама Ат-Тавхида Воль-Джихад». В связи с вступлением в законную силу приговора Приволжского окружного военного суда от 23.03.2017 № 1-2/2017 31 августа 2017 г. внесена в Список организация «Чистопольский Джамаат». В 2018 г. в Список внесено террористическое сообщество «Рохнамо ба суи давлати ислами» («Путеводитель в Исламское государство»), организатор которой осужден по ч. 1 ст. 205<sup>4</sup> УК РФ приговором Московского окружного военного суда от 22.02.2018 № 2-1/2018, вступившим в силу 24.07.2018. В 2019 г. на основании приговоров Московского окружного военного суда от 17.01.2019 № 2-132/2018 и от 05.07.2019 № 2-63/2019 соответственно внесены в Список организации «Террористическое сообщество «Сеть» и «Террористическое сообщество «Катиба Таухид валь-Джихад».

Факт признания судом организации террористической (либо экстремистской) в значительной мере упрощает процесс доказывания вины конкретного лица в причастности к деятельности такой организации. При этом наиболее эффективной представляется практика, когда в рамках расследования преступлений террористической направленности устанавливаются факт создания террористического сообщества, его организационная структура, цели, способы их достижения, а также другие обстоятельства.

В дальнейшем это существенно упрощает процесс признания таких организаций террористическими в судебном порядке<sup>1</sup>.

В качестве примера результативной работы по пресечению противоправной деятельности террористического сообщества можно привести расследование уголовного дела в отношении Асташина и других лиц, осужденных за совершение преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 205, ч. 1 ст. 223, ст. 222, ч. 2 ст. 167, ч. 1 ст. 280, ч. 1 ст. 282 УК РФ.

Вступившим в законную силу приговором Московского городского суда от 12.04.2012 был установлен факт создания Асташиним организации «Синдикат «Автономная боевая террористическая организация» («АБТО»)» для подготовки и совершения террористических актов в целях воздействия на принятие органами власти решений об ужесточении миграционной политики, пропаганды терроризма в сети «Интернет».

В приговоре суда были отражены характеристики организации: устойчивость, внутригрупповая дисциплина, постоянство форм и методов преступной деятельности, сплоченность, распределение ролей между участниками, их стремление продолжать совместную преступную деятельность. Заявление прокурора города Москвы о признании АБТО террористической организацией и запрете ее деятельности фактически основано на приговоре суда<sup>2</sup>.

Вместе с тем на практике встречаются и проблемы, связанные с реализацией положений антитеррористического законодательства. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 24 закона о противодействии терроризму, распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.07.2006 № 1014-р ФСБ России ведет единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных, признанных судами Российской Федерации террористическими, подлежащий официальному опубликованию в «Российской газете».

---

<sup>1</sup> В соответствии с ч. 2 ст. 24 закона о противодействии терроризму террористической организацией, деятельность которой подлежит запрещению (а при наличии организационно-правовой формы – ликвидации), также признается террористическое сообщество в случае вступления в законную силу обвинительного приговора по уголовному делу в отношении лица за создание сообщества, предусмотренного ст. 205<sup>4</sup> УК РФ, за руководство этим сообществом или участие в нем.

<sup>2</sup> Информационное письмо заместителя Генерального прокурора РФ В.Я. Гриня «О проблемных вопросах уголовно-правового обеспечения противодействия терроризму, связанных с запретом деятельности террористических организаций».

Сведения о 17 организациях, признанных судом террористическими, указаны в «Российской газете»<sup>1</sup>.

Верховным Судом Российской Федерации 13 ноября 2008 г. и 8 февраля 2010 г. вынесены решения о признании террористическими и запрете деятельности в отношении организаций «Аль-Каида в странах исламского Магриба» и «Имарат Кавказ» («Кавказский Эмират») соответственно. Однако предусмотренный законом единый федеральный список в полном объеме опубликован лишь 15 февраля 2014 г.<sup>2</sup>

Между тем Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 28.06.2011 № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» рекомендовал судам при рассмотрении уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 282<sup>2</sup> УК РФ, учитывать, что к общественным или религиозным объединениям либо к иным организациям, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности, следует относить организации, указанные в специальных перечнях (списках) в соответствии со ст. 9 закона о противодействии экстремистской деятельности и ст. 24 закона о противодействии коррупции, которые подлежат официальному опубликованию в «Российской газете».

Таким образом, доведение этой информации до граждан в ином порядке, в частности размещение на сайте Национального антитеррористического комитета, публикация авторских статей, не является легитимным опубликованием федерального списка террористических организаций.

Несвоевременное опубликование информации о судебных решениях в отношении террористических организаций уже повлекло нежелательные правовые последствия для Российской Федерации. Так, постановлением Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) от 14.03.2013 по делу «Касымахунов и Сайбаталов (Kasymakhunov and Saybatalov) против России» установлено нарушение российскими властями ст. 7 Конвенции о за-

---

<sup>1</sup> Рос. газ. 2006. 18 июля, 28 июля.

<sup>2</sup> Рос. газ. 2014. 7 мая.

щите прав человека и основных свобод в связи с привлечением Сайбаталова к уголовной ответственности и осуждением Тобольским городским судом Тюменской области по ст. 282<sup>2</sup> УК РФ за организацию и участие в деятельности террористической организации «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами» без достаточных для этого оснований.

ЕСПЧ обратил внимание на то, что на момент рассматриваемых событий решение Верховного Суда Российской Федерации от 14.02.2003, запрещающее деятельность организации «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами» как террористической, не было официально опубликовано. Сайбаталов не мог предвидеть последствия своего участия в деятельности «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами», и его осуждение 3 октября 2005 г. по ст. 282<sup>2</sup> УК РФ является нарушением ст. 7 названной Конвенции.

Созданным ЕСПЧ правовым прецедентом могут воспользоваться и иные лица, осужденные за организацию и участие в деятельности террористических организаций до официального опубликования федерального списка террористических организаций.

Помимо этого, следует учитывать, что основанием для опубликования федерального списка террористических организаций может быть только вступившее в законную силу решение суда.

В опубликованном 15 февраля 2014 г. федеральном списке террористических организаций указано на решение Московского городского суда от 28.06.2013 о признании террористической организации «Синдикат «Автономная боевая террористическая организация» (АБТО)». Однако это решение было обжаловано Асташиным в Верховный Суд Российской Федерации, которым 27 ноября 2013 г. жалоба отклонена. Таким образом, решение Московского городского суда от 28.06.2013 вступило в законную силу 27 ноября 2013 г., и именно с этого момента наступают правовые последствия для граждан в связи с причастностью к деятельности запрещенной организации.

Анализ механизма вовлечения лиц в деятельность подобных организаций показал, что в своих целях лица, принимающие участие в вооруженном конфликте на территории Сирийской Арабской Республики, используют различные способы. Вербовка проводится путем непосредственной агитации, распространения соответствующей литературы в местах отправления религиозного

культы, спортивных клубах и иных организациях, в социальных сетях и на интернет-сайтах.

Так, следственным отделом УФСБ России по Свердловской области 20 июня 2019 г. возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 205<sup>1</sup> УК РФ в отношении Турсунова, который в период с 13 апреля по 6 июня 2016 г., находясь на территории Республики Ирак, состоя в рядах МТО «Исламское государство», посредством социальной сети «Одноклассники», путем угроз, убеждений, просьб и предложений склонял жителя Екатеринбурга Кильдеева к участию в боевых действиях на территории Республики Ирак на стороне названной организации<sup>1</sup>.

Следует отметить и такое направление правоохранительной деятельности, как запрет деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности, осуществляемое при непосредственном участии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Экстремистские организации также могут использовать идеологию насилия и практику воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.

Так, в соответствии с решением Верховного Суда Российской Федерации от 20.04.2017 признаны экстремистскими организация «Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России» и входящие в ее структуру местные религиозные организации. Деятельность «Свидетелей Иеговы» порождает угрозу защите прав и интересов общества и общественной безопасности. По решению российских судов 95 брошюр «Свидетелей Иеговы» признаны экстремистскими. Содержащаяся в них информация представляет угрозу для жизни и здоровья граждан. В частности, известен случай, когда больному ребенку отказались переливать кровь, поскольку это противоречило религиозным взглядам его родителей, членов организации «Свидетели Иеговы».

Все большую актуальность имеет такое направление правоохранительной деятельности, как выявление и пресечение каналов и источников финансирования террористической деятельности. Недостаточно эффективная работа следственных органов по

---

<sup>1</sup> Обзор практики возбуждения, расследования и судебного рассмотрения уголовных дел о преступлениях террористического характера в Уральском федеральном округе за 2019 год.

выявлению обстоятельств, связанных с выплатой вознаграждения за совершенные преступления, наличием средств, полученных преступным путем, источников финансирования терроризма приводит к тому, что конфискация имущества по рассматриваемой категории дел практически не применяется.

Расширение масштабов вовлечения молодых граждан России в террористическую деятельность, организованную ИГ, в том числе посредством их включения в так называемые спящие ячейки после возвращения в Россию из Сирии и Ирака, с одной стороны, таит в себе опасность усиления террористической угрозы, с другой – предполагает ответные действия правоохранительных органов по выявлению, пресечению и предупреждению фактов их использования для подготовки или непосредственного совершения террористических актов на территории Российской Федерации.

Использование арсенала уголовно-правовых средств реагирования на прогнозируемое расширение террористической деятельности, о которых говорилось ранее, с неизбежностью повлечет необходимость усиления прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, укрепления законности на всех направлениях противодействия терроризму, координации данной деятельности. Особое внимание необходимо обращать на пресечение фактов участия в незаконных вооруженных формированиях и террористических организациях, финансирования терроризма, склонения граждан к участию в террористической деятельности и распространения идеологии терроризма с использованием сети «Интернет».

## **§ 5. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма**

Неоспоримо, что одним из острейших вопросов последних десятилетий для России и мирового сообщества в целом являются экстремистские и террористические проявления, вспышки которых происходят по всему миру вне зависимости от государственного устройства, финансового положения и религиозных устоев, уровня организации противодействия экстремистским и террористическим посягательствам.

В противовес данной проблеме функционируют специализированные международные организации, деятельность которых сконцентрирована на противодействии финансированию терроризма и экстремизма (специализированные учреждения ООН (Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и др.), Группа «Эгмонт», Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, ФАТФ и др.). Указанные организации имеют уставы, разрабатывают правовые акты, направленные на борьбу с финансированием терроризма и экстремизма, которые становятся общепринятыми международными стандартами и основой национальных систем противодействия финансированию экстремизма и терроризма.

Наряду с ними важнейшую роль в формировании теоретических основ противодействия финансированию экстремистской деятельности и терроризма имеют Международные конвенции ООН, иные международные договоры и соглашения.

Российская Федерация является участником всех универсальных многосторонних договоров, связанных с противодействием финансированию терроризма, а именно: Венской конвенции ООН о борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.; Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г.; Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма 2005 г. (Варшавская конвенция) и др.

Необходимо отметить значимый вклад в разработку и развитие международных стандартов в сфере противодействия финансированию экстремистской деятельности и терроризма Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (далее – ФАТФ), которая создана в 1989 г. по решению парижского совещания стран Большой семерки (Российская Федерация является полноправным членом ФАТФ с 2003 г.).

Именно благодаря деятельности ФАТФ и созданных по ее типу региональных групп, международные стандарты в сфере противодействия финансированию экстремистской деятельности и терроризма, продиктованные универсальными международными правовыми актами, 40+9 рекомендациями ФАТФ, распространены на подавляющее большинство стран. В случае несоблюдения рекомендаций члены ФАТФ имеют возможность применения экономических санкций к странам, не принимающим участие в международном сотрудничестве в указанной сфере. Такие страны автоматически считаются ФАТФ государствами с высоким риском возможности осуществления финансирования терроризма, что влечет негативные рекомендации по совершению с ними экономических сделок и иных финансовых операций на международном уровне.

В связи с постоянным увеличением количества участников ФАТФ 40+9 рекомендаций ФАТФ приобретают статус международного обычая<sup>1</sup>. В этих рекомендациях размещены минимальные требования к национальной системе противодействия финансированию терроризма, что в свою очередь дает возможность государствам определить и разрабатывать на их основе свою стратегию, более подходящую под присущую им внутреннюю правовую и финансовую систему<sup>2</sup>.

На основании упомянутых, а также других ратифицированных международно-правовых актов и Конституции Российской Федерации в начале 2000-х гг. активизировался процесс разработки теоретических основ противодействия экстремистской дея-

---

<sup>1</sup> Мельник Т.В. Международно-правовое регулирование борьбы с финансированием терроризма на универсальном уровне: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 18.

<sup>2</sup> Международные стандарты в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма: учеб. пособие/ [В.А. Зубков, С.К. Осипов]; Междунар. учеб.-метод. центр финанс. мониторинга М., 2012.

тельности, терроризму и их финансированию, приняты важнейшие федеральные законы, ставшие правовой основой противодействия экстремистской деятельности, терроризму и их финансированию, а именно: о противодействии экстремистской деятельности, о противодействии терроризму и от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ).

Органы прокуратуры занимают особое место в национальной системе противодействия финансированию экстремистской деятельности и терроризма, что подтверждается ст. 14 закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ, согласно которой надзор за его исполнением осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры.

Таким образом, прокуроры участвуют в противодействии финансированию экстремистской деятельности и терроризма посредством осуществления надзора за исполнением законов о противодействии финансированию экстремистской деятельности и терроризма, являющегося структурным элементом надзора за исполнением законов о федеральной безопасности. Предметом надзора являются соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов органами управления и руководителями организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, перечисленными в законе от 07.08.2001 № 115-ФЗ, а также субъектами первичного финансового мониторинга, обладающими контрольно-надзорными полномочиями по отношению к ним (Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Центральный банк Российской Федерации, Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации). Таким образом, в противодействии финансированию экстремистской деятельности и терроризма органы прокуратуры играют по большей части превентивную роль, в то же время это не лишает их возможности выявлять факты финансирования.

Прокурор осуществляет противодействие финансированию экстремистской деятельности и терроризма также посредством

надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Предметом надзора являются соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, проведения оперативно-розыскных мероприятий и расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

В рамках надзора прокурор проверяет дела оперативного учета, осуществляет надзор за производством предварительного следствия и принятием органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, своевременных и исчерпывающих мер, направленных на выявление, пресечение и расследование фактов финансирования экстремистской деятельности и терроризма. В случае выявления нарушений закона (закона об ОРД, УПК РФ) прокурор вправе вносить требование и представление об устранении нарушений закона, своим постановлением отменять незаконные решения органов предварительного расследования.

В то же время органы прокуратуры активно осуществляют межведомственное взаимодействие в указанной сфере с Росфинмониторингом, ФСБ России, МВД России и др., в рамках надзора за исполнением законов проводят проверки в государственных органах, уполномоченных на осуществление противодействия финансированию экстремистской деятельности и терроризма, проверки исполнения законов органами управления и руководителями организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом.

По результатам проверок прокурор имеет право принести протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обратиться в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации; внести представление об устранении нарушений закона в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения; вынести мотивированное постановление о возбуждении производства об

административном правонарушении; в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях объявить в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

Отдельные вопросы осуществления прокурорского надзора в исследуемой сфере нашли отражение в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации: в приказах от 08.02.2017 № 87, от 21.03.2018 № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», от 17.05.2018 № 295, указании от 27.06.2016 № 372/27 «О порядке направления в Федеральную службу по финансовому мониторингу сведений по вопросам противодействия финансированию экстремистской и террористической деятельности» и т.д.

Для успешной борьбы с финансированием экстремистской деятельности и терроризма необходимо четко понимать, что собой представляет феномен финансирования экстремистской деятельности и терроризма. Это негативное социально-правовое явление, осуществляемое различными способами посредством безвозмездного предоставления (выделения) сочувствующими лицами и лицами, вовлеченными в противоправную деятельность, средств и ресурсов с целью осуществления поддержки экстремистской деятельности и терроризма, обеспечения конкретных экстремистских, террористических организаций и отдельных физических лиц материальной базой для подготовки и совершения противоправных деяний экстремистского и террористического характера, направленных на подрыв конституционных основ государства, дестабилизацию деятельности органов власти или международных организаций либо воздействие на принятие ими определенных решений.

В соответствии с законом о прокуратуре органы прокуратуры решают задачи по выявлению нарушений законов, восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, организаций, законных интересов общества и государства и привлечению виновных к установленной законом ответственности. В то же время в пре-

делах предоставленных законом полномочий прокурор принимает меры к установлению причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

Законом от 07.08.2001 № 115-ФЗ предусмотрен комплекс мер, направленных на недопущение совершения финансовых операций в целях обеспечения материальной базы для террористической деятельности; определен перечень организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, к которым в том числе отнесены кредитные организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, организации федеральной почтовой связи, операторы связи, организации, оказывающие посреднические услуги при совершении сделок купли-продажи недвижимого имущества и др. (ст. 5), а также перечень операций, подлежащих обязательному контролю (ст. 6).

Обязательным условием эффективности работы на данном направлении является исполнение предусмотренных законодательством обязанностей всеми субъектами системы противодействия финансированию терроризма.

Учитывая постоянные угрозы со стороны международного терроризма и задачи, которые с целью устранения этих угроз перед органами прокуратуры ставит руководство страны, надзор в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма приобретает все большее значение. Именно поэтому данное направление определено в качестве одного из приоритетных в деятельности органов прокуратуры.

В Концепции развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, утвержденной Президентом Российской Федерации 30.05.2018, также установлены задачи органов прокуратуры: снижение уровня преступности, связанной в том числе с финансированием терроризма (введение для прокуроров специализации по поддержанию от имени государства обвинения в суде по таким уголовным делам, повышение квалификации в этой области); совершенствование деятельности национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (развитие системы государственного единого статистиче-

ского учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора).

Необходимо отметить, что ранее вопросы прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии финансированию терроризма регламентировались в связке с вопросами надзора за исполнением законов о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 19.01.2010 № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» без упоминания в нем вопросов противодействия финансированию экстремистской деятельности.

Таким образом, вопросы противодействия финансированию экстремистской деятельности частично выпали из поля зрения органов прокуратуры, а точнее, из регулятивной сферы нормативных актов Генерального прокурора Российской Федерации. Указанный пробел восполнен приказом от 08.02.2017 № 87, в котором вопросы противодействия финансированию экстремистской деятельности четко регламентированы и стоят наравне с вопросами противодействия финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Очередным шагом стало введение приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 13.12.2017 № 835<sup>1</sup> в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов в сфере противодействия легализации преступных доходов, финансированию экстремизма и терроризма» (форма ЛПД), в котором совместно отражаются результаты работы органов прокуратуры на соответствующих направлениях надзора.

Как видно, система нормативных актов в исследуемом сегменте получила существенное развитие. Изданы базовые приказы, закрепляющие основные направления надзора. Существует

---

<sup>1</sup> Приказ утратил силу на основании приказа Генерального прокурора РФ от 05.11.2019 № 770 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов в сфере противодействия легализации преступных доходов, финансированию экстремизма и терроризма» по форме ЛПД и Инструкции по его формированию».

система указаний, инструкций и методических рекомендаций, которые более детально регламентируют порядок осуществления прокурорского надзора и межведомственного взаимодействия с государственными органами, составляющими национальную систему противодействия финансированию экстремистской деятельности и терроризма.

Анализируя систему нормативных правовых актов в данной сфере, можно сформулировать предмет прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии финансированию экстремистской деятельности и терроризма.

Общее понятие предмета прокурорского надзора за исполнением законов закреплено в ст. 21 закона о прокуратуре: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на ее территории, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 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, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в п. 1 ст. 21 указанного закона.

Следует отметить, что значительная часть правоотношений в сфере противодействия финансированию экстремистской деятельности и терроризма урегулирована подзаконными актами, в которых закреплен детальный механизм осуществления тех или иных действий, являющийся своего рода инструкцией по применению законов. Так, закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ содержит некоторые бланкетные нормы, предусматривающие принятие подзаконных актов (определение квалификационных требований к специальным должностным лицам, ответственным за соблюдение правил внутреннего контроля, и т.д.).

При проведении «общенадзорных» проверок прокуроры уделяют равное внимание исполнению как законов, так и подза-

конных актов (к примеру, постановлений Правительства Российской Федерации), что является в том числе следствием разрастания базы подзаконных актов в исследуемой сфере государственного регулирования.

Таким образом, под предметом прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии финансированию экстремистской деятельности и терроризма следует понимать соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение действующих на ее территории законов и подзаконных актов, регулирующих осуществление противодействия финансированию экстремистской деятельности и терроризма организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, субъектами первичного финансового мониторинга, обладающими контрольно-надзорными полномочиями по отношению к указанным организациям, их должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов. Приказом от 08.02.2017 № 87 прокурорам предписано обращать особое внимание на соблюдение законодательства кредитными учреждениями и другими субъектами, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, перечисленными в ст. 5 закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ, в том числе при организации и реализации внутреннего контроля.

Прокурорская практика свидетельствует о распространенности нарушений законодательства в сфере противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов, финансированию экстремизма и терроризма. Так, количество выявленных прокурорами нарушений закона и принятых мер реагирования за последние два года не уменьшилось. Наиболее часто прокурорами выявляются следующие нарушения законов:

непринятие организациями, оказывающими посреднические услуги по сделкам купли-продажи недвижимого имущества, и организациями, осуществляющими скупку и куплю-продажу ювелирных изделий и драгоценных металлов, мер к постановке на учет в Росфинмониторинге в нарушение требований ст. 7 закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации от 27.01.2014 № 58 «Об утверждении Положения о постановке на учет в Федеральной службе по финансовому мониторингу организаций, осуществляющих операции с

денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы» (в результате такие юридические лица не имели доступа к перечню организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, не проводили проверки на предмет включения клиентов в данный перечень и не осуществляли их идентификацию);

непринятие организациями, перечисленными в ст. 5 закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ, мер по обязательной подготовке и обучению сотрудников, а также по разработке правил внутреннего контроля. Действующие в организациях правила не всегда были приведены в соответствие с новыми требованиями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 11.09.2018 № 1081 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;

отсутствие документального фиксирования названными организациями сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю;

ненаправление соответствующих данных в Росфинмониторинг;

отсутствие информации о проведении периодических проверок наличия среди клиентов организаций и физических лиц, в отношении которых применены либо должны применяться меры по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества;

распространение в сети «Интернет» информации с предложениями о реализации различных схем обналичивания денежных средств, полученных преступным путем, а также о незаконных способах получения банковских карт, совершения операций с картами или их реквизитами, не инициированными или не подтвержденными держателями (это может использоваться в целях финансирования экстремистской и террористической деятельности).

Вместе с тем имеются факты повторных нарушений законов.

Так, прокуратурой Приморского края по итогам принятых в 2018 г. мер урегулирован порядок направления следственным управлением СК России по Приморскому краю информации по уголовным делам экс-

тренистской и террористической направленности в Росфинмониторинг для включения сведений о подозреваемых и обвиняемых в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму (далее – перечень)<sup>1</sup>. Данная информация с приложением копий процессуальных документов в соответствии с распорядительным актом заместителя руководителя следственного управления должна направляться в отдел процессуального контроля следственного управления в течение пяти рабочих дней со дня принятия в отношении лица процессуального решения о признании его подозреваемым или привлечения в качестве обвиняемого (либо о прекращении уголовного дела или уголовного преследования) для последующего взаимодействия с Росфинмониторингом. Однако в 2019 г. прокурорами вновь выявлены факты ненадлежащего формирования перечня, в связи с чем в адрес руководителя следственного управления СК России по Приморскому краю внесено представление об устранении нарушений законов по факту неполного направления в Росфинмониторинг сведений о подозреваемых (обвиняемых) в нарушение ст. 6 закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ<sup>2</sup>.

Аналогичные нарушения выявлены прокурорами Кабардино-Балкарской Республики (далее – КБР).

Проверки показали, что следственным управлением СК России по КБР, МВД по КБР и УФСБ России по КБР в нарушение требований ст. 4 и ст. 6 закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ и подп. «б», «в», «г», «д» п. 3 Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06.08.2015 № 804, информация в Росфинмониторинг для включения в перечень не направлялась. Всего выявлено 89 подобных нарушений (УФСБ – 42, СУ СК России – 17, МВД – 30), внесены соответствующие акты прокурорского реагирования<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ 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, и индивидуальных предпринимателей».

<sup>2</sup> Докладная записка заместителя прокурора Приморского края по итогам исполнения приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 08.02.2017 № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма» за 2019 год.

<sup>3</sup> Докладная записка заместителя прокурора КБР по итогам исполнения приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 08.02.2017 № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма» за 2019 год.

Нарушения законов о противодействии финансированию экстремистской деятельности и терроризма выявляются и в деятельности контролирующих органов, хотя и гораздо реже. Так, в 2019 г. выявлено 23 нарушения законов из общего числа (всего 925), что составляет 2,49%. Данная тенденция наблюдается с момента введения в действие отчета по форме ЛПД (в 2017 г. – 39, или 3,61%, в 2018 г. – 11, или 0,98%).

Например, прокуратурой Иркутской области установлено, что Управлением Роскомнадзора по Иркутской области при выявлении нарушений в сфере противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма в действиях поднадзорных организаций допускались отдельные случаи ненадлежащего использования (не в полном объеме) предоставленных законом полномочий в части осуществления контрольных функций, что послужило основанием внесения в Управление Роскомнадзора по Иркутской области акта прокурорского реагирования<sup>1</sup>.

Прокурором Пензенской области выявлены нарушения законов в деятельности Управления Роскомнадзора по Пензенской области, должностные лица которого допустили факт ненадлежащего контроля за соблюдением требований законов в сфере средств массовой информации. В результате в одном из выпусков периодического печатного издания опубликованы сведения дискриминационного характера по национальному признаку. Также в деятельности контролирующего органа обнаружены факты непроведения проверки учредителей средств массовой информации на предмет наличия судимости за совершение преступлений с использованием средств массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетей, преступления экстремистского характера<sup>2</sup>.

Из приведенной информации можно сделать вывод, что нарушения законов о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма распространены повсе-

---

<sup>1</sup> Докладная записка заместителя прокурора Иркутской области по итогам исполнения приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 08.02.2017 № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма» за 2019 год.

<sup>2</sup> Докладная записка заместителя прокурора Пензенской области по итогам исполнения приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 08.02.2017 № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма» за 2019 год.

местно и допускаются в деятельности агентов первичного финансового мониторинга, указанных в законе от 07.08.2001 № 115-ФЗ, и государственных контрольно-надзорных органов.

Несмотря на значительные показатели работы на данном направлении, существует резерв для повышения результативности прокурорского надзора, который видится в активизации взаимодействия и обмена информацией с Росфинмониторингом и иными ведомствами, его совершенствовании и цифровизации. Также должно уделяться внимание подготовке специалистов. Повышение квалификации работников органов прокуратуры должно отвечать всем реалиям технологизации общества, вызовам и угрозам современности и прогнозируемых новых рисков легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, финансирования экстремистской деятельности и терроризма.

## Заключение

В реализации государственной политики в сфере предупреждения и профилактики терроризма с учетом стоящих перед страной вызовов и угроз прокуратуре, призванной обеспечивать верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, отводится особая роль в системе органов государственной власти с предоставлением соответствующих полномочий.

Рассмотрев содержание, виды и формы деятельности органов прокуратуры по профилактике (предупреждению) правонарушений террористической направленности, надлежит признать, что она в основном осуществляется в виде криминологической профилактики, т.е. представляет собой главным образом совокупность мер по выявлению и устранению (блокированию, нейтрализации) причин, условий, иных детерминант террористической преступности. При этом именно воздействие на причины и условия преступности – значительная часть предупреждения преступлений и иных правонарушений террористической направленности как по объему, так и по результатам.

Для прокуратуры как федерального надзорного ведомства предупредительно-профилактическая работа является одним из основных видов деятельности. Своевременно выявляя и устраняя нарушения законов, устанавливая и устраняя обстоятельства (причины и условия), способствовавшие нарушениям законов, принимая меры по привлечению к ответственности виновных лиц, совершая иные предусмотренные законом действия, прокуроры способствуют предупреждению террористических проявлений. Чем активнее и компетентнее осуществляется прокурорский надзор, чем выше его эффективность, тем результативнее предупреждение правонарушений террористической направленности.

Более того, надзорная деятельность способствует активизации и совершенствованию деятельности правоохранительных и иных органов, в том числе и по предупреждению правонарушений. Таким образом, путем позитивного воздействия имеющимися у прокуроров правовыми средствами на другие органы опосредованно решаются задачи по предупреждению и профилактике правонарушений террористической направленности.

Сложившаяся ситуация в сфере профилактики террористических проявлений требует от прокуроров сочетания эффективной системы надзора за исполнением законов о противодействии терроризму с активным взаимодействием с правоохранительными и судебными органами, Национальным антитеррористическим комитетом, оперативными штабами и антитеррористическими комиссиями, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В зоне ответственности прокуратуры сегодня – оценка полноты и эффективности взаимодействия субъектов противодействия терроризму, принимаемых ими мер в целях минимизации и (или) ликвидации последствий террористических актов.

В числе основных задач органов прокуратуры на современном этапе стоит надзор за исполнением требований законов, направленных на исключение фактов пропаганды идей терроризма, вербовки новых сторонников, распространения материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих (оправдывающих) необходимость ее осуществления, признание организаций террористическими и запрет их деятельности.

Особое внимание следует уделять организации прокурорского надзора за исполнением законов об информации, информационных технологиях и о защите информации, в том числе при изучении деятельности по рассмотрению уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет».

В особом надзоре нуждается исполнение 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.

Также необходимо 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.

## Библиографический список

### *Нормативные правовые акты*

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре 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 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

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

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Постановление Правительства Российской Федерации от 04.05.2008 № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму».

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, и индивидуальных предпринимателей».

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 08.02.2017 № 87 «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 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.05.2018 № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму».

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».

### *Научная литература*

*Алексеев А.И., Герасимов С.И., Сухарев А.Я.* Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы. М., 2001.

*Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации: монография / [А.Н. Ларьков и др.; рук. авт. коллектива А.Н. Ларьков];* Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016.

*Борьба с терроризмом: новые вызовы и угрозы: монография / под общ. ред. В.В. Меркурьева; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации.* М.: Проспект, 2019.

*Винокуров А.Ю.* К вопросу о содержании прокурорской деятельности // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2020. № 3 (77).

*Герасимов С.И.* Концептуальные основы и научно-практические проблемы предупреждения преступности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

*Ережипалиев Д.И.* Надзор за исполнением законов о профилактике экстремизма в молодежной среде // Законность. 2016. № 6.

*Звирбуль В.К.* Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. М.: Юрид. лит., 1971.

*Казаков В.В.* К вопросу о «должной» организации аналитической работы в прокуратуре города, района // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2019. № 3 (71).

*Капинус О.С.* Сохранение межнационального согласия как одно из направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2018. № 5 (67).

*Капинус О.С.* Деятельность прокуратуры по противодействию экстремизму и терроризму: состояние и проблемы // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2017. № 3 (59).

*Координация* прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: монография / под общ. ред. Ф.М. Кобзарева. М.: Проспект, 2016.

*Красинский В.В.* Практика привлечения к административной и дисциплинарной ответственности за неисполнение решения Антитеррористической комиссии // Современ. право. 2019. № 10.

*Криминология: учеб. для бакалавриата, специалитета и магистратуры* / О.С. Капинус [и др.]; под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. В.В. Меркурьев; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. 2-е изд., пер. и доп. М.: Юрайт, 2019.

*Лавицкая М.И., Тимофеев С.В., Абашина Л.А.* Система мер предупредительного воздействия на преступность террористической направленности // Рос. следователь. 2019. № 8.

*Мальков С.М.* Модель противодействия терроризму в Российской Федерации: современное состояние, недостатки, пути совершенствования // Современ. право. 2018. № 9.

*Меркурьев В.В., Хлопкова О.В., Клементьев А.С.* Противодействие использованию технологий геймификации в террори-

стических и экстремистских целях // Всерос. криминолог. журн. 2020. Т. 14. № 1.

*Преступления террористической направленности: науч.-практ. коммент. к нормам УК РФ (постатейный)* / П.В. Агапов, А.С. Васнецова, М.Н. Косарев и др.; под ред. П.В. Агапова. М.: Проспект, 2019.

*Проблемы детерминации и предупреждения преступности* / под ред. А.И. Долговой. М.: Рос. криминолог. ассоц., 2017.

*Проверка прокурором исполнения законов: пособие* / под общ. ред. Н.В. Субановой; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015.

*Прокурорский надзор за исполнением законов о борьбе с терроризмом: пособие* / [Т.А. Диканова и др.; под общ. науч. ред. В.В. Меркурьева]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013.

*Раскина Т.В. Правовое регулирование прокурорского надзора в сфере профилактики правонарушений: проблемы и пути устранения* // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2019. № 5 (73).

*Савченко А.А. Соотношение понятий профилактики преступлений и предупреждения преступлений в современной юридической доктрине* // Современ. право. 2010. № 3.

*Субанова Н.В. Профилактика правонарушений органами государственного контроля (надзора)* // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2019. № 6 (74).

*Теоретические и организационные основы прокурорской проверки: монография* / [Н.Д. Бут и др.]; под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016.

*Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества: монография* / под общ. ред. Р.В. Жубрина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М.: Проспект, 2016.

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	4
<b>Глава 1. Правовая и организационная основы деятельности органов прокуратуры по профилактике терроризма</b> .....	6
§ 1. Правовая основа предупреждения и профилактики терроризма.....	6
§ 2. Общая характеристика деятельности органов прокуратуры в сфере профилактики терроризма.....	14
§ 3. Основные направления профилактической деятельности органов прокуратуры.....	24
<b>Глава 2. Основные направления деятельности органов прокуратуры по профилактике терроризма</b> .....	41
§ 1. Профилактика проявлений терроризма в молодежной среде средствами прокурорского реагирования.....	41
§ 2. Надзор за исполнением законов в сфере обеспечения антитеррористической защищенности объектов транспортного комплекса.....	51
§ 3. Деятельность органов прокуратуры по предупреждению использования средств массовой информации и сети «Интернет» в террористических целях.....	63
§ 4. Профилактическая деятельность органов прокуратуры, связанная с запретом и ликвидацией террористических организаций.....	81
§ 5. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма.....	96
<b>Заключение</b> .....	109
<b>Библиографический список</b> .....	111

# **Деятельность органов прокуратуры по профилактике терроризма**

*Научно-практическое пособие*

Подписано в печать 30.12.2020.      Формат 60x90/16.      Печ. л. 7,25.  
Тираж 300 экз.      Заказ 45.

Университет прокуратуры Российской Федерации.  
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15.