

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ»

---

НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ

**Прокурорский надзор за исполнением законов  
о свободе совести, религиозных объединениях  
и противодействии религиозному экстремизму**

*Пособие*

Москва 2013

УДК

ББК

**Прокурорский надзор за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму: пособие /** Под редакцией доктора юридических наук, профессора В. В. Меркурьева. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Москва, 2013.

***Авторский коллектив:***

**Меркурьев Виктор Викторович** (руководитель), д. ю. н., профессор, заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия экстремизму НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ;

**Борисов Сергей Вячеславович**, к. ю. н., доцент, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия экстремизму НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ;

**Васнецова Анастасия Сергеевна**, старший научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия экстремизму НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ;

**Володина Нина Витальевна**, д. ю. н., профессор, профессор кафедры гуманитарных, социальных, экономических и информационно-правовых дисциплин Юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры РФ.

**Жафяров Алексей Гайярович**, заместитель начальника управления по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры РФ;

В пособии на основе изучения материалов прокурорской и судебной практики, законодательства и научной литературы рассматриваются вопросы деятельности органов прокуратуры при организации и осуществлении надзора за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму.

Для работников прокуратуры. Может быть использовано в системе профессиональной переподготовки и повышения квалификации прокурорских работников, а также в образовательном процессе по подготовке бакалавров и магистров по направлению юриспруденции.

***Рецензенты:***

Винокуров А.Ю., доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Григорьев Д.В., кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Майдыков А.Ф., доктор юридических наук, профессор кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях Академии управления МВД России, Заслуженный деятель науки Российской Федерации Академии управления МВД России.

ISBN

© Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», 2013

## Содержание

Введение	.....	4
1.	Правовое регулирование в сфере деятельности религиозных объединений в аспекте противодействия религиозному экстремизму.....	7
2.	Межведомственное взаимодействие и координация деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия религиозному экстремизму.....	31
3.	Состояние законности и типичные нарушения законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму.....	45
4.	Организация надзора за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму.....	58
5.	Особенности надзора за исполнением законов о противодействии религиозному экстремизму .....	69
6.	Применение мер прокурорского реагирования по фактам нарушений законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму	100
7.	Надзор за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности в сфере противодействия религиозному экстремизму.....	121
8.	Особенности надзора за исполнением законов при осуществлении предварительного следствия по делам о преступлениях, совершенных по мотивам религиозной ненависти или вражды.....	127
9.	Надзор за исполнением законов о противодействии религиозному экстремизму администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.....	146
Приложения	.....	151
Библиографический список.....		173

## Введение

В последние десятилетия в Российской Федерации наблюдается значительный рост интереса граждан к вопросам религиозных убеждений и безусловную значимость приобретают вопросы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму. Так, в настоящее время на территории Российской Федерации зарегистрировано более 24 тыс. религиозных объединений, а проблемы правового регулирования их деятельности становятся все более актуальными на фоне распространения религиозного экстремизма.

Свобода совести и свобода вероисповедания – важные правовые и социальные ценности, которые являются приоритетными в системе прав и свобод человека. Об этом говорится в международных правовых актах и в национальном законодательстве, которое базируется на Конституции Российской Федерации. Однако в сложившейся обстановке, по утверждению ряда специалистов, свобода совести и вероисповедания требуют более внимательного отношения, о чем свидетельствуют постановления Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) по вопросам соблюдения свободы совести в России. Судя по практике ЕСПЧ<sup>1</sup>, данные проблемы становятся все более злободневными.

Актуальность разработки теоретических и практических проблем прокурорского надзора за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму объясняется рядом важных обстоятельств. В этой связи, во-первых, следует отметить обострение обстановки в сфере межрелигиозных и межнациональных отношений во многих регионах страны.

---

<sup>1</sup>См.: Постановление ЕСПЧ от 01.10.2009 «Дело Кимля и другие против Российской Федерации». См. также: Султанов А.Р. Еще один урок Европейского Суда по правам человека по защите свободы совести // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 2. С. 40 - 43.

Необходимо учитывать, что религиозный экстремизм – активно развивающееся явление, постепенно затрагивающее интересы не только нашей страны, но и всего мирового сообщества, которое вмешивается как во внутренние дела государства, так и во внешнюю политику. Следовательно, государственным органам<sup>2</sup> необходимо использовать адекватные и достаточные усилия в сфере противодействия религиозному экстремизму.

В связи с этим примечательно, что в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» органы прокуратуры рассматриваются в числе основных субъектов противодействия экстремизму. Прежде всего, это выражается в предоставлении прокурорам *дополнительных полномочий*, направленных как на пресечение, так и на устранение проявлений религиозного экстремизма.

Не касаясь характеристики конкретных действий, являющихся слагаемыми религиозного экстремизма, в пособии основное внимание уделено вопросу прокурорского надзора за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму. Как свидетельствует практика работы прокуроров, в рассматриваемой сфере повсеместно допускаются многочисленные факты нарушения соответствующего законодательства, в связи с чем востребованы меры прокурорского реагирования.

Во-вторых, нельзя пройти и мимо феноменов глобализации, смены вектора общественного развития в конце XX столетия в Российской Федерации, изучение влияния которых на взаимоотношения государства и религиозных учреждений в первом десятилетии нового века отечественными учеными только начинается. В имеющихся работах на эту тему подчеркивается, что становление новой парадигмы взаимоотношений

---

<sup>2</sup> Согласно ст. 4 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – Закон № 114-ФЗ) субъектами противодействия экстремистской деятельности являются: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции.

государства, гражданского общества и личности с религиозными объединениями и представителями различных религий может носить как антикриминогенный, так и криминогенный характер. Также следует указать на актуализацию проблемы соблюдения прав человека и гражданина в изучаемой сфере правоотношений.

Важно, чтобы законодательство о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму, соблюдалось. В этих условиях существенно повышается значение прокурорского надзора. Все другие направления деятельности органов прокуратуры, включая координацию деятельности правоохранительных органов в противодействии преступности, имеют конечной целью обеспечение предупреждения проявлений религиозного экстремизма. Руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации неоднократно подчеркивалась необходимость совершенствования работы правоохранительных органов как в уголовно-процессуальной сфере, так и в области оперативно-розыскной деятельности, которые являются приоритетными направлениями работы органов прокуратуры. Но не менее важными являются вопросы профилактики экстремистских проявлений. Решением этих вопросов обязаны заниматься не только правоохранительные органы, но и органы власти всех уровней, органы местного самоуправления, общественные и религиозные организации. Поэтому при осуществлении прокурорского надзора большое внимание должно уделяться вопросам профилактики экстремизма органами государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации<sup>3</sup>. В условиях возросшей актуальности рассматриваемой темы и было подготовлено настоящее пособие.

---

<sup>3</sup> Интервью с заместителем Генерального прокурора Российской Федерации В.Я. Гринем «При осуществлении прокурорского надзора особое внимание мы уделяем вопросам профилактики экстремизма и терроризма» // Прокурор. 2012. № 3. С. 24.

## **Раздел 1. Правовое регулирование в сфере деятельности религиозных объединений в аспекте противодействия религиозному экстремизму**

Международное сообщество категорически отрицает экстремистскую деятельность, как средство для достижения религиозных, политических, национальных и других целей. Борьба с экстремизмом и терроризмом провозглашена Организацией Объединенных Наций одной из приоритетных задач своей деятельности.

Прежде всего, в рассматриваемой сфере, полагаем отметить, международные договоры о праве граждан на свободу совести и вероисповедания. Так, в ст. 18 *Международного пакта о гражданских и политических правах* от 16.12.1966 (далее – Пакт) закреплено:

каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учений;

никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору;

свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц;

участвующие в Пакте государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

В ст. 27 Пакта установлено, что в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к

таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком.

В ряде статей Пакта содержатся нормы, запрещающие любую дискриминацию по религиозному признаку (п. 1 ст. 2, п. 1 ст. 4, п. 1 ст. 24, ст. 26).

В ст. 9 *Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод* от 04.11.1950 закреплено право каждого на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как индивидуально, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в богослужении, обучении, отправлении религиозных и культовых обрядов. Устанавливается также, что свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит лишь тем ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

Помимо этого, в *Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод* содержатся нормы, устанавливающие право родителей обеспечивать такое образование и такое обучение, которые соответствуют их религиозным убеждениям (ст. 2 Протокола № 1 ЕКПЧ), а также запрещающие любую дискриминацию по религиозному принципу (ст. 14 ЕКПЧ).

Помимо упомянутых международных актов, положения прав граждан на свободу совести и свободу вероисповедания, содержатся и в других международных договорах Российской Федерации (например, ст. 14 *Конвенции о правах ребенка* от 20.11.1989, ст. 10 *Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека* от 26.05.1995<sup>4</sup>).

---

<sup>4</sup> Бюллетень международных договоров. 1999. № 6. С. 3 – 13.



Международно-правовое регулирование может осуществляться с использованием норм не только многосторонних, но и двусторонних международных договоров России. Так, например, в ст. 16 Договора между Российской Федерацией и Республикой Польша о дружественном и добрососедском сотрудничестве<sup>5</sup> установлено, что Стороны признают свободу совести одним из основных прав человека и будут этим принципом руководствоваться, гарантируя в соответствии со своим законодательством гражданам Российской Федерации польского происхождения и гражданам Республики Польша российского происхождения, независимо от их национальности и вероисповедания, право владения и свободного доступа к объектам и местам религиозного культа, а также право на религиозное воспитание и образование.

*Российское законодательство* о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии экстремизму представляет собой достаточно большую группу нормативных правовых актов, а именно: положения Конституции Российской Федерации, федеральные законы, прежде всего: «О свободе совести и о религиозных объединениях», «О противодействии экстремистской деятельности», «Об образовании», указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и др.; нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и др.

В Конституции Российской Федерации провозглашено, что «каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними» (ст. 28).

Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее – Закон № 125-ФЗ) развил положение

---

<sup>5</sup> Бюллетень международных договоров. 1993. № 7. С. 72 – 78.

Конституции России о свободе совести и вероисповедания, урегулировав отношения в религиозной сфере жизни общества.

В этом Законе закреплены важнейшие принципы взаимоотношений государства, общества и религиозных организаций, а именно: Российская Федерация – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ч. 1 ст. 4); религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом (ч. 1 ст. 4); в Российской Федерации гарантируются право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (ч. 1 ст. 3); ничто в законодательстве не должно истолковываться в смысле умаления или ущемления прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, гарантированных Конституцией Российской Федерации (ч. 3 ст. 2); установление преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в зависимости от отношения к религии не допускается (ч. 3 ст. 3); государство не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти (ч. 2 ст. 4); государство не вмешивается в деятельность религиозных объединений (ч. 2 ст. 4); деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления не сопровождается публичными религиозными обрядами (ч. 4 ст. 4); религиозное объединение не участвует в деятельности политических партий и политических движений, не оказывает им материальную и иную помощь (ч. 5 ст. 4); религиозные организации вправе создавать образовательные учреждения (ч. 3 ст. 5); религиозные организации вправе распространять религиозную литературу и иные предметы религиозного назначения (ч. 1 ст. 17).

По различным актам российского законодательства рассредоточены нормы, устанавливающие особенности обеспечения свободы совести и свободы вероисповедания в отношении различных категорий лиц:

военнослужащих (ст. 8 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»);

пациентов, обратившихся за получением медицинской помощи (п. 13 части 1 ст. 30 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, утвержденных Верховным Советом РФ 22.07.1993 № 5487-1);

граждан пожилого возраста и инвалидов, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания (пп. 9 п. 1 ст. 12 Федерального закона от 2.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»);

пациентов, находящихся в психиатрических стационарах (ст. 37 Закона РФ от 2.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»);

коренных малочисленных народов Российской Федерации (ст. 10 Федерального закона от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»);

осужденных (ст. 14 Уголовно-исполнительного кодекса РФ от 8.01.1997 № 1-ФЗ);

подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений (п. 14 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений») и др.

Нормы, регулирующие различные аспекты реализации права на свободу совести и свободу вероисповедания, могут содержаться и в других федеральных законах (например, в ст. 19 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» регулируется деятельность вероисповедальных кладбищ).

В соответствии с ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации: «запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации,

подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни». Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2 Конституции Российской Федерации).

Основной закон, как было показано выше, предусматривает следующие неотъемлемые права и свободы человека и гражданина в указанной сфере: «каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания ... иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Каждому гарантируется свобода мысли, и слова... Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них» (ст. 28, ч. 1 и 3 ст. 29 Конституции Российской Федерации).

Однако, согласно общим принципам теории государства и права, права и свободы одного человека заканчиваются там, где начинается нарушение прав другого человека. Безусловно, не все субъекты правоотношений осуществляют свои права, не нарушая прав других. Довольно часто отдельные индивидуумы или же социальные, общественные, национальные или религиозные группы начинают считать себя самыми значительными из всех и полагать, что люди, не похожие на них по каким-либо признакам, недостойны существования в стране или же в лучшем случае, должны быть лишены всех прав.

Поэтому в Конституции Российской Федерации прямо закреплена норма, запрещающая подобные нарушения, а именно: «не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную и религиозную вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства» (ч. 2 ст. 29).

Так, ст. 71 Конституции Российской Федерации (пункт «в») относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина на территории России к ведению Российской Федерации. Для реализации соответствующих

полномочий государственными органами принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ).

В пп. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе свободы совести и свободы вероисповедания, отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. В соответствии с ч. 5 ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам исключительного и совместного ведения Российской Федерации. Данная конституционная норма предусматривает, что в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Нормы федерального и регионального законодательства должны соответствовать положениям Конституции РФ и международных договоров Российской Федерации. Более того, законодатель уточняет, что нормы федерального и регионального законодательства не могут истолковываться в смысле умаления или ущемления прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, гарантированных Конституцией Российской Федерации или вытекающих из международно-правовых обязательств Российской Федерации.

Нормы, предусматривающие уголовную и административную ответственность за нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания, о религиозных объединениях и противодействии экстремизму, содержатся соответственно в Уголовном кодексе Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (далее – УК РФ) и Кодексе РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее –

КоАП РФ).

В УК РФ предусмотрено, что совершение любого преступления по мотивам национальной, расовой или религиозной вражды или ненависти является обстоятельством, отягчающим наказание (п. «е» ст. 63).

Российское законодательство запрещает препятствовать осуществлению права граждан на свободу совести и вероисповедания. Сюда также включается запрет на деятельность религиозных организаций и проведение религиозных обрядов. Актуальность проблемы выразил, принятый в этом году Федеральный закон от 29.06.2013 № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан».

Согласно ст. 148 УК РФ в старой редакции незаконное воспрепятствование деятельности религиозных организаций или совершению религиозных обрядов наказывалось штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев.

В новой редакции ст. 148 УК РФ «Нарушение права на свободу совести и вероисповеданий» законодатель определил:

1. Публичные действия, выражающие явное неуважение к обществу и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств верующих, -

наказываются штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до двухсот сорока часов, либо принудительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на тот же срок.

2. Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные в местах, специально предназначенных для проведения богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, -

наказываются штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок с ограничением свободы на срок до одного года или без такового.

3. Незаконное воспрепятствование деятельности религиозных организаций или проведению богослужений, других религиозных обрядов и церемоний -

наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев.

4. Деяния, предусмотренные частью третьей настоящей статьи, совершенные:

- а) лицом с использованием своего служебного положения;
- б) с применением насилия или с угрозой его применения, -

наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на тот же срок с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет.

При регулировании создания и деятельности религиозных объединений используются нормы, содержащиеся в актах различных отраслей российского законодательства. При этом особое место отводится нормам Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Отношения с участием религиозных объединений регулируются рядом

статей ГК РФ (ст. 48, 50, 61, 65, 213 и др.), однако ключевой статьей является ст. 117 ГК РФ, в которой общественные и религиозные организации определяются как субъекты гражданских правоотношений.

Закон № 125-ФЗ в ч. 1 ст. 12 закрепляет положение о том, что религиозной организации может быть отказано в государственной регистрации, если ее цели и деятельность противоречат Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Часть 1 ст. 14 Закона № 125-ФЗ устанавливает, что религиозная организация может быть ликвидирована по решению суда в случае неоднократных или грубых нарушений норм Конституции РФ и федеральных законов. Часть 2 ст. 14 Закона № 125-ФЗ определяет следующие основания для ликвидации религиозной организации, запрета на деятельность религиозной организации или группы: нарушение общественной безопасности и общественного порядка, подрыв безопасности государства; действия, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; создание вооруженных формирований; пропаганда войны, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни, человеконенавистничества; принуждение к разрушению семьи; посягательство на личность, права и свободы граждан; нанесение установленного в соответствии с законом ущерба нравственности, здоровью граждан, в том числе использованием в связи с их религиозной деятельностью наркотических и психотропных средств, гипноза, совершением развратных и иных противоправных действий; склонение к самоубийству или к отказу по религиозным мотивам от оказания медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии; воспрепятствование получению обязательного образования; принуждение членов и последователей религиозного объединения и иных лиц к отчуждению принадлежащего им имущества в пользу религиозного объединения; воспрепятствование угрозой причинения вреда жизни, здоровью, имуществу, если есть опасность реального ее исполнения или



применения насильственного воздействия, другими противоправными действиями выходу гражданина из религиозного объединения; побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий.

Запрет на вовлечение в религиозные объединения и обучение религии малолетних несовершеннолетних, не достигших 14-ти лет (ст. 28 ГК РФ) вопреки их воле и без согласия их родителей согласуется с положениями ст. 26 *Всеобщей декларации прав человека* от 10.12.1948, в соответствии с которой родители имеют право приоритета в выборе вида образования для своих малолетних детей; ст. 5 Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, на основании которой каждый ребенок имеет право на доступ к образованию в области религии или убеждений в соответствии с желанием его родителей или, в соответствующих случаях, законных опекунов и не принуждается к обучению в области религии или убеждений вопреки желаниям его родителей или законных опекунов, причем руководящим принципом являются интересы ребенка; принципами, провозглашенными в *Итоговом документе Венской встречи представителей государств – участников Сессии по безопасности и сотрудничеству в Европе* от 15.01.1989, обязывающими уважать среди прочего свободу родителей обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии с собственными убеждениями, и ряда других международных правовых актов об уважении права родителей и лиц, их заменяющих, воспитывать детей в соответствии с собственными убеждениями и своим отношением к религии (п. 16.7).

Выполняя свои задачи, религиозные организации вступают в правоотношения различной правовой природы (гражданские, налоговые, трудовые, образовательные и т.д.) и подпадают под действие норм, содержащихся в актах самых разных отраслей законодательства:

в Федеральном законе от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих

организациях» (в ст. 6 религиозная организация определяется как форма некоммерческой организации);

в Трудовом кодексе Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в главе 54 ТК РФ определены особенности труда работников религиозных организаций);

в Федеральном законе от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ст. 13.2 содержится норма, запрещающая привлекать иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов для занятия проповеднической либо иной религиозной деятельностью, включая совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, обучение религии и религиозное воспитание последователей какой-либо религии);

в Налоговом кодексе Российской Федерации (части второй) от 5.08.2000 № 117-ФЗ (установлены льготы по уплате религиозными организациями различных налогов);

в Федеральном законе от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» (в ст. 2 установлена возможность производить наличные денежные расчеты без применения контрольно-кассовой техники при реализации предметов религиозного культа и религиозной литературы, оказания услуг по проведению религиозных обрядов и церемоний в культовых зданиях и сооружениях и на относящихся к ним территориях, в иных местах, предоставленных религиозным организациям для этих целей, в учреждениях и на предприятиях религиозных организаций);

в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в соответствии с ч. 2 ст. 22 духовные образовательные организации создаются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о свободе совести, свободе

вероисповедания и о религиозных объединениях);

в Земельном кодексе Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ (в ст. 24, 30, 36 и др. регулируются отношения по передаче религиозным организациям земельных участков) и т.д.

Российское законодательство развивается, оперативно реагируя на новые вызовы современного мира, в полной мере это относится и к законодательству о свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных объединениях.

Законодательное регулирование деятельности религиозных объединений, нацеленное на *противодействие религиозному экстремизму*, нашло свое отражение в Федеральном законе от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – Закон № 114-ФЗ), в котором указаны принципы противодействия экстремистской деятельности, а именно: признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, а равно законных интересов организаций; неотвратимость наказания за осуществление экстремистской деятельности (экстремизма); приоритет мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности; сотрудничество государства с общественными и *религиозными* объединениями, иными организациями, гражданами в противодействии экстремистской деятельности и др.

В указанном Законе определено, что профилактические меры в сфере противодействия экстремизму осуществляют *федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления* в пределах своей компетенции.

Характеризуя федеральное законодательство, регулирующее право на свободу совести и свободу вероисповедания, а также деятельность религиозных объединений и противодействие экстремизму, полагаем обратить внимание, и на *нормативные правовые акты подзаконного характера* (указы, постановления, приказы, инструкции и т.д.).

В *Стратегии национальной безопасности Российской Федерации* до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537, одним из главных направлений государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности отмечается необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования профилактики и противодействия экстремизму.

Подзаконные акты принимаются федеральными органами государственной власти, наделенными соответствующими нормотворческими компетенциями, во исполнение федеральных законов и в развитие содержащихся в них правовых предписаний.

В соответствии с Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» правом принимать подзаконные нормативные правовые акты в развитие законодательства в рассматриваемой сфере наделялось Правительство Российской Федерации, которое приняло ряд постановлений. Так, например, Постановления Правительства Российской Федерации от 02.02.1998 № 130 «О порядке регистрации, открытия и закрытия в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций», от 03.06.1998 № 565 «О порядке проведения государственной религиоведческой экспертизы», которые к настоящему времени утратили силу (Постановление от 17.03.2009 № 234 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»).

Федеральным законом от 23.07.2008 № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» полномочия Правительства РФ по нормативно-правовому регулированию отношений, составляющих предмет законодательства о свободе совести и религиозных объединениях, были переданы уполномоченному федеральному органу исполнительной власти (ст. 48), наделенному соответствующими полномочиями, а именно, Минюсту России. Это нашло свое отражение в Положении о Министерстве юстиции

Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации».

Передав полномочия по нормативно-правовому регулированию отношений в указанной сфере, Правительство РФ продолжает реализовывать нормотворческие полномочия в соответствии с иными федеральными законами, регулирующими отношения с участием религиозных организаций. Так, в соответствии с Федеральным законом «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» Правительство РФ приняло несколько нормативных правовых актов, а именно: Постановление от 26.04.2011 № 324 «О федеральных органах исполнительной власти, уполномоченных на осуществление отдельных полномочий в целях реализации Федерального закона «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности»; Постановления от 26.04.2011 № 325 «О перечне документов, обосновывающих право религиозной организации на получение имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и порядке их выдачи» и от 12.08.2011 № 678 «Об утверждении Положения о комиссии по вопросам, возникающим при рассмотрении заявлений религиозных организаций о передаче имущества религиозного назначения, находящегося в федеральной собственности». Также Постановлением от 18.01.2003 № 27 утверждено «Положение о порядке определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или имуществом».

Минюстом России по рассматриваемой тематике также наработана солидная нормативная база<sup>6</sup>.

*Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации* право граждан на свободу совести, вероисповедания и на религиозное объединение может быть ограничено только в той мере, в какой это предусмотрено Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Поэтому представляется важным, чтобы принимаемые субъектами Российской Федерации законы и другие нормативные правовые акты не только не противоречили федеральному законодательству, но и способствовали реализации федерального законодательства о свободе совести и противодействию экстремизму в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях.

*В субъекте Российской Федерации* система источников правового регулирования отношений, составляющих предмет законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания, религиозных объединениях и противодействии экстремизму, *включает* конституцию (устав), законы и нормативные правовые акты подзаконного характера.

В конституции (уставе) субъекта Российской Федерации содержатся статьи, закрепляющие право на свободу совести и свободу вероисповедания, а также светский характер государства (государственно-территориального образования). Так, например, в ст. 37 Конституции Республики Татарстан закреплено: «1. Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. 2. Возбуждение вражды, ненависти и

---

<sup>6</sup> Приказы Минюста России: от 03.03.2009 № 62 «Об утверждении Порядка регистрации, открытия и закрытия в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций»; от 22.07.2009 № 224 «Об утверждении Положения о Научно-консультативном совете при Министерстве юстиции Российской Федерации по изучению информационных материалов религиозного содержания на предмет выявления в них признаков экстремизма» и др.

национальной розни в связи с религиозными вероисповеданиями запрещается». В ст. 11 Конституции Чеченской Республики (23.05.2003) установлено: «1. Чеченская Республика – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. 2. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом». В Уставе Омской области (26.12.1995) нормы о светском характере государственно-территориального образования и о свободе вероисповедания объединены в одну статью: «1. Омская область – светское государственно-территориальное образование. Никакая религия на территории Омской области не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. 2. Вероисповедание является частным делом каждого человека. Каждый может исповедовать любую религию либо не исповедовать никакой, свободно отправлять религиозные обряды, если они не запрещены законом и не нарушают прав человека. 3. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. В государственных и муниципальных образовательных учреждениях обеспечивается светский характер образования» (ст. 10).

В некоторых субъектах Российской Федерации приняты законы о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях, например: Закон Республики Башкортостан от 20.06.1991 № ВС-6/19 «О свободе совести и вероисповедания в Республике Башкортостан», Закон Республики Тыва от 01.04.1995 № 253 «О свободе совести и религиозных организациях», Закон Республики Бурятия от 23.12.1997 № 610-1 «О религиозной деятельности на территории Республики Бурятия», Закон Республики Дагестан от 16.01.1998 № 5 «О свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных организациях», Закон Республики Адыгея от 12.01.1999 № 107 «О свободе совести и свободе вероисповедания в Республике Адыгея», Закон Республики Татарстан от 14.07.1999 № 2279 «О свободе совести и о религиозных объединениях», Закон Волгоградской области от 27.11.2001 № 634-ОД «О защите прав граждан на свободу совести

и свободу вероисповедания на территории Волгоградской области», Закон Тюменской области от 08.02.2001 № 263 «О деятельности религиозных объединений в Тюменской области» и др.

Кроме того, законами субъектов Российской Федерации регулируются передача религиозным организациям имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, вопросы государственной поддержки деятельности образовательных учреждений, созданных религиозными организациями, и т.д.: Закон Московской области от 24.04.2002 № 25/2002-ОЗ «О порядке и условиях передачи собственности Московской области религиозным организациям», Закон Санкт-Петербурга от 09.03.2006 № 59-12 «О порядке передачи в собственность религиозных организаций имущества религиозного назначения, находящегося в государственной собственности Санкт-Петербурга», Закон Иркутской области от 02.07.2006 № 40-оз «Об областной государственной поддержке негосударственных общеобразовательных учреждений, созданных религиозными организациями, в Иркутской области», Закон Вологодской области от 09.06.2011 № 2536-ОЗ «О разграничении полномочий между органами государственной власти области по решению вопросов передачи религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в собственности Вологодской области» и др.

Нормы, регулирующие деятельность религиозных организаций, могут содержаться также в подзаконных нормативных правовых актах, принимаемых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Постановление Главы администрации Ивановской области от 24.04.1995 № 172 «О порядке передачи религиозным объединениям относящегося к государственной собственности Ивановской области имущества религиозного назначения», Постановление Администрации Ярославской области от 12.03.2003 № 43 «О порядке передачи в пользование религиозным организациям движимых объектов культурного наследия религиозного назначения, находящихся в



собственности Ярославской области, их учета и хранения», Постановление Правительства Нижегородской области от 09.06.2010 № 345 «О финансовой поддержке религиозных организаций в Нижегородской области» и др.

Следует отметить, что *органами местного самоуправления* также принимаются нормативные правовые акты по противодействию и профилактике экстремизма, например: постановлением администрации г. Дзержинский Московской области от 27.02.2012 № 88-ПГА утверждена Комплексная программа «Профилактика преступлений и иных правонарушений, противодействие наркомании, терроризму и экстремизму на территории муниципального образования «Городской округ Дзержинский» на 2012 - 2014 годы» и др.

Проверку конституционности нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, осуществляет Конституционный Суд Российской Федерации (например, Постановление КС РФ от 23.11.1999 № 16-П «По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26.09.1997 «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобами Религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения «Христианская церковь Прославления»).

Контроль за соответствием законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях международно-правовым обязательствам Российской Федерации осуществляют *судебные и иные государственные органы* (например, Заключение Уполномоченного по правам человека в РФ «О проверке соответствия Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» международно-правовым обязательствам Российской Федерации»).

*Минюсту России* отведено особое место в системе органов, осуществляющих контрольные полномочия не только в рамках противодействия религиозному экстремизму, но и в рамках конфессиональных отношений.

В соответствии с п.п. 30.27 Положения «О Министерстве юстиции Российской Федерации», утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 (ред. от 25.05.2012) Минюст России ведет ведомственный реестр зарегистрированных некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций; реестр национально-культурных автономий; реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций; реестр представительств иностранных религиозных организаций, открытых в Российской Федерации; государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации; реестр государственных нотариальных контор и контор нотариусов, занимающихся частной практикой; реестр адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории Российской Федерации.

Минюст России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через свои территориальные органы.

К основным полномочиям Управления Минюста России в субъекте Российской Федерации (территориальные органы) непосредственно в области противодействия религиозной экстремистской деятельности относятся:

представление в Минюст России копий вступивших в законную силу решений судов Российской Федерации о признании материалов экстремистскими для ведения федерального списка экстремистских материалов, о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», а также перечня общественных и религиозных объединений, деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности;

осуществление контроля за соблюдением религиозными организациями своих уставов относительно целей и порядка их деятельности;

направление своих представителей для участия в мероприятиях, проводимых политическими партиями, общественными объединениями, религиозными организациями и иными некоммерческими организациями;

ведение реестра зарегистрированных некоммерческих организаций, в том числе отделений и иных структурных подразделений политических партий, межрегиональных, региональных и местных общественных объединений и их структурных подразделений, местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территории одного субъекта Российской Федерации, религиозных учреждений и организаций, образованных указанными централизованными религиозными организациями, а также иных некоммерческих организаций (за исключением отделений международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций) в соответствующем субъекте Российской Федерации;

по результатам контроля за деятельностью региональных отделений, иных структурных подразделений политических партий, общественных объединений и их структурных подразделений, религиозных организаций и иных некоммерческих организаций: выносит предупреждения и вносит представления об устранении нарушений законодательства Российской Федерации, составляет протоколы об административных правонарушениях, принимает решения о приостановлении деятельности общественных объединений и их структурных подразделений, обращается в суд с заявлениями о приостановлении деятельности региональных отделений, иных структурных подразделений политических партий;

обращение в суд с заявлениями о ликвидации региональных отделений, иных структурных подразделений политических партий, общественных

объединений и их структурных подразделений, религиозных организаций и иных некоммерческих организаций, с заявлениями о признании общественных объединений прекратившими свою деятельность в качестве юридического лица;

осуществляет иные предусмотренные законодательством Российской Федерации действия, необходимые для реализации своих полномочий.

*Прокуратура* в системе государственной власти занимает особое положение и в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих, наряду с другими функциями, прежде всего надзор за соблюдением Конституции России и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации<sup>7</sup>.

По мнению ученых-правоведов предметом прокурорского надзора в общем виде является состояние соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации, прав и свобод гражданина, законности правовых актов, принимаемых органами и должностными лицами, на которые распространяется надзорная компетенция прокуроров. В зависимости от сферы деятельности и возникающих при этом правоотношений, в том числе и с участием прокуроров, предмет надзора еще более детализируется<sup>8</sup>.

Вопросы устранения нарушения законодательства, привлечения к ответственности виновных в этом лиц прокуроры решают через полномочные органы, включая органы, наделенные функциями контроля и надзора, предъявляя к ним основанные на законе требования, являющиеся для последних обязательными, невыполнение которых без уважительных

---

<sup>7</sup> В.П. Рябцев. Прокурорский надзор: Курс лекций. – М.: Норма, 2006. С. 9.

<sup>8</sup> См.: Прокурорский надзор: учебник для вузов / О.С. Капинус и др. – М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 69; Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / Ю.Е. Винокуров и др. – М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 27; В.П. Рябцев. Прокурорский надзор: Курс лекций. – М.: Норма, 2006. С. 26 и др.

причин влечет наступление соответствующего вида ответственности. В этом проявляется особенность и специфика прокурорских полномочий.

Согласно п. 1.3 приказа Генпрокуратуры РФ от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» прокурорам следует координировать работу органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Особое внимание необходимо обращать на исполнение поручений органов предварительного расследования и использование результатов оперативно-розыскной деятельности, а также в целях повышения эффективности координации деятельности правоохранительных органов уделять первоочередное внимание совершенствованию форм ее реализации с учетом реального состояния преступности. Прокуроры субъектов Российской Федерации обеспечивают взаимодействие с постоянно действующими координационными совещаниями в субъектах Российской Федерации, образованными в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка».

В ряде случаев огромное значение при координации деятельности правоохранительных органов в расследовании преступлений экстремистской и террористической направленности имеет международное сотрудничество органов прокуратуры. Главным образом это касается тех преступлений, которые имеют транснациональный характер и подозреваемые (обвиняемые) в совершении которых находятся на территории иностранных государств.

Отношения между государствами по вопросам взаимной правовой помощи строятся на договорных началах. *Например*, Российская Федерация является участницей Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20.04.1959, подписанной Россией 07.11.1996 и ратифицированной 25.10.1999, Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22.01.1993

(Минск, Белоруссия), а также ряда других конвенций и двусторонних межгосударственных соглашений (договоров).

В этой связи особую ценность представляет право Генеральной прокуратуры Российской Федерации непосредственно заключать с органами других государств и международными организациями соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, сотрудничать с ними, участвовать в разработке международных договоров РФ, что подчеркивает особый статус российской прокуратуры в системе правоохранительных органов и дает ей возможность более оперативно решать те проблемы, которые встают перед правоохранительными органами в сфере борьбы с преступностью и носят межгосударственный характер.

По мнению руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам следует обеспечить комплексный, системный надзор за исполнением законодательства всеми органами, наделенными полномочиями в рассматриваемой сфере. И как показывает практика, последовательная, наступательная позиция прокуратуры нередко является единственным залогом надлежащего исполнения этими органами возложенных на них законом обязанностей по профилактике экстремизма, а информация прокуроров, внесенная в адрес руководителей поднадзорных объектов, часто служит весомым основанием для принятия дополнительных организационных, нормативных и финансовых мер, по совершенствованию этой работы<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Интервью с заместителем Генерального прокурора Российской Федерации В.Я. Гринем «При осуществлении прокурорского надзора особое внимание мы уделяем вопросам профилактики экстремизма и терроризма» // Прокурор. 2012. № 3. С. 29.

## **Раздел 2. Межведомственное взаимодействие и координация деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия религиозному экстремизму**

В обеспечении соблюдения прав и свобод человека и гражданина (в том числе о свободе совести и вероисповедании, деятельности религиозных объединений, защиты от экстремистских проявлений), выполнении связанных с этим условий, объективно задействованы все ветви государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная. При этом Законом № 114-ФЗ определены *субъекты* противодействия экстремистской деятельности, а именно: федеральные органы государственной власти; органы государственной власти субъектов РФ; органы местного самоуправления в пределах своей компетенции (ст. 4).

Исходя из необходимости обеспечения единого подхода к реализации государственной политики в определенных областях и сферах (в т.ч. прав человека и гражданина на свободу совести и вероисповедания, безопасности от экстремистских проявлений), сформированы территориальные органы соответствующих федеральных служб, оптимизирована сеть подведомственных им государственных учреждений, созданы консультативно-совещательные органы. Организация деятельности структурных компонентов данной системы в сфере свободы совести, религиозных отношений и противодействию экстремистской деятельности, как правило, возложена на соответствующие федеральные министерства, службы и агентства.

Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» функции Федеральной регистрационной службы по регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных и *религиозных* объединений и политических партий были переданы Министерству юстиции Российской Федерации

(далее – *Минюст России*), которое является ведущим федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в рассматриваемой сфере («Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», утв. Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313).

В частности, в задачи Минюста России определены: разработка и реализация общей стратегии государственной политики и *нормативно-правовое регулирование* в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные и религиозные объединения, политические партии; *организация деятельности по государственной регистрации* некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных и религиозных объединений, политических партий; *контроль и надзор* в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные и религиозные объединения, политические партии.

Реализацию поставленных задач Минюст России осуществляет непосредственно и (или) через свои территориальные органы, во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, общественными и религиозными объединениями либо иными организациями.

Осуществление государственной функции по контролю за соответствием деятельности религиозных организаций уставным целям и задачам регламентировано Приказом Минюста России от 31.03.2009 № 90 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции



по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации».

Орган, принявший решение о государственной регистрации религиозной организации, осуществляет контроль за деятельностью религиозной организации в целях обеспечения неукоснительного соблюдения ею Конституции РФ, законодательства Российской Федерации, предупреждения и пресечения противоправных проявлений в деятельности религиозных организаций.

Предметом такого контроля, согласно п. 2 ст. 25 Закона № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», являются, во-первых, соблюдение устава религиозной организации относительно целей ее деятельности и, во-вторых, соблюдение устава религиозной организации относительно порядка ее деятельности.

Регистрирующим органам при осуществлении контроля за соблюдением устава религиозной организации относительно порядка ее деятельности требуется обращать особое внимание на:

соблюдение уставных положений, касающихся структуры и управления религиозной организации, деятельности ее руководящих органов, правомочности принимаемых решений и иных положений, не относящихся к внутренним (каноническим) установлениям религиозной организации;

соблюдение установленного порядка и процедуры внесения изменений и дополнений в устав, реорганизации и ликвидации религиозной организации и иных действий, имеющих правовые последствия;

своевременное информирование религиозной организацией регистрирующего органа об изменении данных, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц;

своевременное представление религиозной организацией ежегодной

информации о продолжении ее деятельности в установленном объеме.

Контроль за соблюдением религиозной организацией устава относительно целей ее деятельности подразумевает проверку со стороны регистрирующего органа соответствия фактической деятельности религиозной организации заявленным в ее уставе целям и задачам.

Проверка уставной деятельности религиозной организации может осуществляться в плановом порядке по инициативе регистрирующего органа, а также в случае возникновения обстоятельств, требующих проведения контрольной проверки деятельности религиозной организации (по заявлениям, жалобам и иным обращениям граждан и организаций, публикациям и сообщениям печати и иных средств массовой информации, по поручению Министерства юстиции РФ, других органов государственной власти и управления, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации).

О предстоящей проверке руководители религиозной организации должны быть уведомлены заранее. Осуществляя контрольную деятельность, регистрирующий орган обязан уважать внутренние установления религиозных организаций и не вправе вмешиваться в их деятельность, если она не противоречит закону. Не допускается проведение проверок в религиозных организациях во время богослужений, проведения религиозных обрядов, церемоний и иных культовых мероприятий. Регистрирующий орган при проведении контрольных мероприятий не вправе нарушать принятые нормы поведения в молитвенных зданиях и помещениях, оскорблять религиозные чувства и убеждения граждан.

Результаты проверки оформляются в виде справки, приобщаемой к регистрационному делу. О результатах проверки информируется руководящий орган религиозной организации.

В случае выявления в ходе проверки фактов совершения религиозной организацией действий, противоречащих ее уставным целям или нарушающих законодательство Российской Федерации, регистрирующий

орган информирует руководящий орган религиозной организации о допущенных нарушениях с предложением об их устранении или выносит религиозной организации письменное предупреждение.

О выявленных нарушениях, имеющих характер административного правонарушения, регистрирующий орган передает сообщение в орган или должностному лицу, которые полномочны, рассматривать дела об административных правонарушениях. В случаях, когда в выявленных нарушениях имеются признаки преступления, материалы проверки направляются в прокуратуру и следственные органы.

Одним из важнейших полномочий Минюста России в сфере противодействия экстремистской деятельности нашло отражение в *Приказе* от 24.07.2003 № 179, изданном в целях реализации положений, предусмотренных ч. 3 ст. 25.10 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и во исполнение п. 3 Положения «О принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.04.2003 № 199.

Так, в *Приказе* предусмотрено следующее: в случае осуществления общественным или *религиозным* объединением экстремистской деятельности, иной противоправной деятельности, выявления наличия в их деятельности признаков экстремизма и установления фактов активного участия в этой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся членами (участниками) этих объединений, территориальный орган Минюста России направляет в Департамент по делам общественных и религиозных объединений материалы для подготовки распоряжений Минюста России о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, являющегося членом (участником) общественного или религиозного объединения.

Материалы включают заверенные копии судебных актов, актов территориальных органов Минюста России, паспортные данные иностранных граждан и лиц без гражданства и иные документы и направляются в Департамент в недельный срок со дня вынесения судебного решения или составления акта территориального органа Минюста России в отношении указанных объединений. Департамент рассматривает материалы в двухнедельный срок со дня их поступления. В случае необходимости за подписью руководителя Департамента направляется запрос в территориальный орган Минюста России или иные федеральные органы исполнительной власти для получения уточняющих дополнительных материалов. При этом срок рассмотрения продляется на время получения этих материалов.

По окончании рассмотрения всех материалов составляется *заключение* о необходимости подготовки распоряжения Минюста России о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, являющегося членом (участником) общественного или религиозного объединения, либо о снятии с рассмотрения данного вопроса ввиду отсутствия веских оснований.

Распоряжение Минюста России о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, являющегося членом (участником) общественного или религиозного объединения, после его подписания незамедлительно направляется в соответствующий территориальный орган Минюста России, в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами безопасности для ведения учета лиц, которым въезд в Российскую Федерацию не разрешен.

Территориальные органы Минюста России незамедлительно доводят до сведения иностранных граждан или лиц без гражданства, являющихся членами (участниками) общественного или религиозного объединения,

распоряжение Минюста России о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Помимо Минюста России государственный контроль в сфере деятельности общественных объединений осуществляется *иными федеральными органами исполнительной власти*.

Так, соответствие расходования религиозными объединениями денежных средств и использования иного имущества уставным целям устанавливают федеральные органы государственного финансового контроля, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и экстремизма.

В целях предупреждения, выявления и пресечения деяний, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма и экстремистской деятельности в соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» Указом Президента Российской Федерации от 01.11.2001 № 1263 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» был создан Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу, который в настоящее время преобразован в Федеральную службу по финансовому мониторингу (далее – *Росфинмониторинг*).

Среди основных функций Росфинмониторинга следует особо выделить следующие: контроль и надзор за выполнением физическими и юридическими лицами требований законодательства Российской Федерации о ПОД/ФТ, привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства; сбор, обработка и анализ информации об операциях

(сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю; создание единой информационной системы в сфере ПОД/ФТ; подготовка проекта перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере ПОД/ФТ; представление Российской Федерации и участие в деятельности международных организациях по вопросам ПОД/ФТ; осуществление в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с компетентными органами иностранных государств в сфере ПОД/ФТ; подготовка и внесение в Минфин России предложений по определению перечня государств (территорий), которые не участвуют в международном сотрудничестве в сфере ПОД/ФТ; принятие решений о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации.

К числу основных задач Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – *МВД России*) в сфере действия законодательства о свободе совести и вероисповедании, о религиозных объединениях и противодействии экстремистской деятельности относится обеспечение в пределах собственных полномочий организации защиты прав и свобод человека и гражданина, предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений. Так, согласно ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»: «Полиция защищает права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств».

Конкретизация полномочий полиции по противодействию экстремисткой деятельности содержится в приказах Министра внутренних дел России. Так, приказ от 17.01.2006 № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» предусматривает, что в рамках мер по организации деятельности по предупреждению преступлений структурные подразделения МВД России изучают, анализируют и прогнозируют преступные проявления террористического характера и экстремистской направленности, обуславливающие их факторы (п. 4.6).

В обязанности сотрудников органов внутренних дел, и, в частности сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних, по предупреждению преступлений входит выявление во время проведения профилактических мероприятий принадлежности подростков к группам антиобщественного, экстремистского и иного характера, лидеров и активных участников этих групп, мест их концентрации, а также лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и (или) антиобщественных действий (п. 8.8).

Сотрудники патрульно-постовой службы полиции осуществляют мероприятия по проверке документов в целях выявления лиц, подозреваемых в принадлежности к террористическим и экстремистским организациям, а также незаконно перевозящих оружие, боеприпасы, взрывные устройства, взрывчатые, зажигательные, химические, сильнодействующие ядовитые вещества, наркотические средства и психотропные вещества, террористическую и экстремистскую литературу (п. 9.8).

Сотрудники подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД МВД России) проверяют по ориентировкам правоохранительных органов транспортные средства, водителей и пассажиров, перевозимые ими грузы и документы на предмет выявления незаконно перевозимого оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, наркотических средств и психотропных веществ, радиационных, химических и сильнодействующих ядовитых веществ,

экстремистской литературы для передачи в установленном порядке в территориальные органы МВД России (п. 11.5).

Сотрудники подразделений уголовного розыска участвуют в осуществлении мероприятий по предупреждению преступлений террористического характера и экстремистской направленности (п. 15.8).

Сотрудники подразделений по борьбе с экономическими преступлениями и по налоговым преступлениям организуют и проводят в пределах своей компетенции оперативно-розыскные мероприятия по выявлению и перекрытию каналов финансирования террористических и экстремистских организаций (п. 16.8).

Сотрудники подразделений по противодействию экстремизму: проводят мониторинг оперативной обстановки в области противодействия экстремистской деятельности (п. 17.1); принимают меры по разобщению экстремистских организаций (сообществ) на ранних стадиях формирования путем поиска и своевременной реализации информации упреждающего характера (п. 17.2); осуществляют оперативно-розыскные мероприятия по предупреждению преступлений, отнесенных к компетенции подразделений по противодействию экстремизму (п. 17.3); в пределах компетенции осуществляют мероприятия по недопущению проникновения представителей экстремистских организаций (сообществ) в органы государственной власти (п. 17.4); участвуют в правовой пропаганде и информировании населения о результатах работы в установленной области деятельности (п. 17.5); разрабатывают и организуют проведение специальных операций и оперативно-профилактических мероприятий в установленной области деятельности (п. 17.6); выявляют при проведении оперативно-розыскных мероприятий причины и условия, способствующие совершению преступлений, принимают в пределах компетенции меры по их устранению (п. 17.7).

На основании приказа МВД России от 17.01.2006 № 19 в полномочия сотрудников подразделений органов внутренних дел на транспорте входит



проведение мероприятий по предупреждению преступлений террористического характера и экстремистской направленности на объектах оперативного обслуживания органов внутренних дел на транспорте (п. 19.13).

Сотрудники подразделений органов внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах осуществляют в пределах своей компетенции меры по предупреждению преступлений, предусмотренные настоящей Инструкцией для соответствующих служб и подразделений органов внутренних дел, а также проводят оперативно-розыскные и профилактические мероприятия по предупреждению преступлений террористического характера и экстремистской направленности на объектах оперативного обслуживания (п. 21).

Особое внимание в системе МВД России в рамках противодействия экстремистской деятельности и религиозному сепаратизму, уделяется подразделениям по делам несовершеннолетних. Так, согласно приказу МВД России от 26.05.2000 № 569 «Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних Органов внутренних дел» в обязанности инспектора по делам несовершеннолетних органа внутренних дел, закрепленного за образовательным учреждением входит осуществление мер по предупреждению и пресечению правонарушений и антиобщественных действий, в том числе экстремистской направленности, со стороны учащихся образовательного учреждения либо в отношении них (п. 73.3).

*Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)*, согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 (ред. от 04.05.2012), является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по

контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы. Деятельность территориальных подразделений Роскомнадзора осуществляется в соответствии с Типовым положением о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденным приказом Минкомсвязи РФ от 07.04.2009 № 51 (ред. от 03.09.2010). Роскомнадзор осуществляет контрольные (надзорные) функции в сфере действия законодательства о свободе совести и вероисповедании, о религиозных объединениях и противодействии экстремистской деятельности средств массовой информации и сети Интернет.

*Рособрнадзор* осуществляет контрольные (надзорные) функции в сфере действия законодательства о свободе совести и вероисповедании, о религиозных объединениях и противодействии экстремистской деятельности в образовательном процессе (в т.ч. религиозном образовании) на территории Российской Федерации.

Кроме того, надзорные и контрольные функции в рассматриваемой сфере и иные федеральные органы исполнительной власти (Министерство иностранных дел Российской Федерации; Министерство обороны Российской Федерации; МЧС России; Служба внешней разведки; Федеральная миграционная служба; Федеральная таможенная служба; Федеральная служба безопасности; Федеральная служба охраны; Федеральное агентство по делам молодежи и др.), которые хотя и не имеют по отношению к таким объектам прямых контрольных полномочий, однако являются каждый уполномоченным органом исполнительной власти в определенной сфере.

Помимо федеральных органов исполнительной власти в реализации прав граждан на свободу совести и вероисповедания, деятельности религиозных объединений, защиту от посягательств экстремистской направленности осуществляют органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

В субъектах Российской Федерации по вопросам религиозных объединений принимаются законы, подзаконные нормативные правовые акты органов исполнительной власти, а также различные программы регулирования общественных отношений в этой сфере.

Например, в Москве действует Постановление Правительства Москвы от 16.03.2011 № 76-ПП «О Департаменте межрегионального сотрудничества, национальной политики и связей с религиозными организациями города Москвы и его деятельности», который является функциональным органом исполнительной власти г. Москвы, осуществляющим функции по разработке и реализации государственной политики в сфере межрегиональных связей, национальных отношений, взаимоотношений с религиозными объединениями.

Согласно ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «*Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации*» граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Также средствами, указанными в Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 № 1-ФКЗ, *Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации* способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по

вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты, в том числе в сфере реализации права граждан о свободе совести и вероисповедании, на конфессиональное объединение и защиту их от экстремистских проявлений.

Полагаем необходимым отметить, что деятельность органов прокуратуры существенным образом отличается от деятельности в указанной сфере государственных органов (представительной, исполнительной и судебной власти). Это отличие обуславливается предназначением и специфичностью задач и характера деятельности прокуратуры, компетенцией прокуроров, то есть особенностью правового статуса прокуратуры. Органы прокуратуры не входят в систему органов исполнительной власти, также как не относятся к представительной или судебной ветвям власти.

Вопросы устранения нарушения законодательства, привлечения к ответственности виновных в этом лиц прокуроры решают через полномочные органы, включая органы, наделенные функциями контроля (надзора), предъявляя к ним основанные на законе требования, являющиеся для последних обязательными, невыполнение которых без уважительных причин влечет наступление соответствующего вида ответственности. В этом проявляется особенность и специфика прокурорских полномочий.

В соответствии с Положением «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (утв. Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567) и Законом о прокуратуре на органы прокуратуры возложена координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (ст. 1, 8), а именно: «Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной

службы и других правоохранительных органов» (п. 1 ст. 8 Закона о прокуратуре).

Правовой статус прокуратуры предопределяет и ее роль как организатора взаимодействия правоохранительных органов не только в борьбе с преступностью, но и в обеспечении совместно с контролирующими и надзорными органами единообразного исполнения российского законодательства на всей территории Российской Федерации. Более того, осуществляя координационную деятельность правоохранительных органов, прокуратура в известной мере обеспечивает взаимодействие органов федеральной исполнительной власти, представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления.

### **Раздел 3. Состояние законности и типичные нарушения законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму**

Координация деятельности правоохранительных органов прокурорами в рассматриваемой сфере, эффективность взаимодействия с органами исполнительной власти принесла определенные положительные результаты. Так, прокурорами направлено 23 681 заявление в суды общей юрисдикции по вопросам противодействия экстремистской деятельности, в т.ч. о ликвидации, запрете деятельности экстремистских объединений и признании информационных материалов экстремистскими (в 2011 г. – 18 878)<sup>10</sup>.

В 2012 г. прокурорами в религиозных объединениях было проведено 944 проверки (в 2011 – 1175), выявлено нарушений закона – 480 (833), в т.ч. незаконных правовых актов – 86 (88), принесено протестов – 86 (88), направлено исков в суд – 48 (22), при этом судами удовлетворено 29 исков

---

<sup>10</sup> Форма ФБ(502) «Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму и о результатах расследования уголовных дел экстремистской и террористической направленности» за 2011-2012 г.

(19), внесено представлений – 105 (134), по представлению прокурора привлечено к дисциплинарной ответственности – 57 лиц (60), по инициативе прокурора к административной ответственности привлечено – 23 лица (31), предостережено – 76 лиц (89), вынесено предупреждений – 12 (15), направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании – 2 (2).

Работа региональных органов государственной власти и местного самоуправления, как показали проведенные прокурорами проверки в 2012 г., до сих пор страдает однотипными упущениями и формализмом. В ряде субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не разрабатывались соответствующие целевые программы в рассматриваемой сфере, а принятые не имели достаточного финансирования. Отсутствие программ по профилактике экстремизма в муниципальных образованиях повлекло принятие мер прокурорского реагирования в республиках Хакасия, Тыва, Забайкальском, Красноярском краях, Волгоградской, Иркутской, Новосибирской, Томской и других областях. Не финансировались мероприятия по противодействию экстремизму в республиках Дагестан и Ингушетия, Кабардино-Балкарской и Чеченской республиках, Оренбургской, Сахалинской и Саратовской областях.

Проведенный анализ состояния законности свидетельствует, что в результате совместной деятельности правоохранительных органов и органов государственной власти массовых беспорядков на национальной и *религиозной* почве не допущено. Вместе с тем криминальная ситуация в ряде регионов остается сложной. Так, в Ставропольском крае в силу особенного географического положения происходят процессы, способствующие созданию очагов межнациональной и конфессиональной напряженности, провоцирующих конфликты на межэтнической и религиозной почве и экстремистские проявления, а также формирующих социальную базу для возникновения объединений националистической направленности.

Органами прокуратуры принимаются необходимые меры к выявлению в работе средств массовой информации фактов и материалов, свидетельствующих о наличии в деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций и СМИ проявлений экстремизма, а также по пресечению использования сети Интернет в целях распространения информации экстремистского характера. К примеру, прокуратурой Республики Дагестан в 2012 г. в порядке ст. 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» в суды направлены 2 заявления о признании Интернет сайта <http://vdagestan.com> и его дублирующего ресурса <http://vdagestan.info>, представленного как официальный сайт «Вилаята Дагестан», экстремистскими.

Усиление ответственности за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (Федеральный закон от 08.06.2012 № 65-ФЗ) свидетельствует о той значимости, которую придает государство вопросам охраны основ конституционного строя и безопасности личности, общества и государства.

Вместе с тем, наблюдается ухудшение ситуации, связанной с вовлечением в экстремистскую деятельность подростков и молодежи. Немаловажную роль в этом процессе занимают лица, имевшие ранее криминальный опыт, использующих в процессе пропаганды радикальных идей (ваххабизма, неорелигиозных течений и др.) телекоммуникационные сети. Это подтверждают результаты социологических опросов молодых людей, которые указывают, что с материалами экстремистского содержания знакомились во Всемирной информационной сети<sup>11</sup>. В рамках совершенствования форм «антиэкстремистского» воспитания молодежи и укрепления межнационального согласия была организована и проведена

---

<sup>11</sup> Из вступительного слова начальника ФГКУ «ВНИИ МВД России» заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора, генерал-майора полиции Гирько С.И. // Молодежный экстремизм: состояние и тенденции. Материалы межведомственного круглого стола (Москва, 29.11.2011). С.4.

работа Всекавказского молодежного форума «Машук-2012» (г. Пятигорск, Ставропольский край), Международного молодежного форума «Таргим-2012» (Республика Ингушетия) и др.

В настоящее время отмечается отсутствие эффективных способов контроля над лицами, отправляющимися на учебу в зарубежные религиозные образовательные учреждения, что является обстоятельством, оказывающим существенное влияние на осложнение криминогенной обстановки.

К примеру, только в 2011 г. из Республики Дагестан выехало на учебу в зарубежные религиозные центры более 100 человек, за последнее десятилетие их число составило свыше 1,5 тыс. человек. Религиозное обучение в Египте, Сирии и других странах получают 450 представителей дагестанской молодежи. Всего за границей в исламских учебных заведениях в настоящее время обучаются до 2500 человек.

Данная ситуация обусловлена как проблемами социально-экономического характера, что предопределяет выбор молодежи в пользу получения духовного образования, так и слабой конкурентоспособностью отечественных религиозных учебных заведений.

Принимая во внимание сложное материальное положение молодых людей, желающих получить религиозное образование за рубежом, попадание в материальную зависимость от лиц, оказывающих им финансовую помощь, является одним из способов вовлечения их в деятельность экстремистских и террористических организаций. Известны факты последующего распространения экстремистской идеологии данными лицами в ряде регионов страны. В немалой степени распространению экстремистских идей способствуют неконтролируемые миграционные процессы.

Имеют место факты, свидетельствующие о консолидации международных экстремистских организаций и исламских радикальных экстремистов, действующих на территории Северо-Кавказского федерального округа (см., например: Решение Верховного Суда Российской Федерации от 29.05.2012 № АКПИ 12-665 о признании международного



объединения «Кровь и Честь» («Blood and Honour/Combat 18», «В&Н», «BandH») экстремистским и запрете его деятельности на территории Российской Федерации).

Наибольшую опасность, на наш взгляд, представляет формирование «идейной платформы» радикальных сил в составе международных экстремистских и террористических организаций, нацеленных на административно-территориальные изменения в регионах Северного Кавказа, Поволжья и Урала, так как в настоящее время отмечается активизация деятельности таких организаций. В частности, отмечается негативная динамика распространения ваххабизма на территории Приволжского федерального округа. В сети Интернет озвучиваются требования по реабилитации ваххабизма в Республике Татарстан и необходимости диалога с его представителями. На территории округа настойчиво осуществляют деятельность сторонники запрещенных международных религиозных объединений: «Таблиги джамаат», «Нурджулар», «Ат-Такфир Валь-Хиджра» и др..

Так, в 2012 г. отмечена попытка радикальных исламистских структур, путём совершения терактов в отношении руководителей Духовного управления мусульман Республики Татарстан, дестабилизировать ситуацию в регионе. В результате неотложных мероприятий, осуществленных правоохранительными органами, установлено, что к подготовке и совершению терактов причастна религиозно-экстремистская группа под руководством жителя республики гр. М. На стадии приготовления к совершению терактов своевременно вскрыта деятельность еще одной экстремистской группы. Арестован один из её участников – житель г. Казани гр. Б., причастный к незаконному изготовлению самодельных взрывных устройств, компоненты которых были изъяты в ходе обыска.

К наиболее типичным *нарушениям* законодательства в указанной сфере полагаем отнести:

*1. Противоречия внутренних установлений религиозных объединений законодательству Российской Федерации*, которые должны выявляться еще в период деятельности объединения в качестве религиозной группы. В связи с этим необходимо внимательно изучить вероучение, которому следуют члены религиозной группы, методы ее деятельности, отношение к семье, образованию, здоровью, гражданским правам и обязанностям.

Как уже отмечалось, согласно Закону № 125-ФЗ граждане, образовавшие религиозную группу с намерением в дальнейшем преобразовать ее в религиозную организацию, уведомляют об ее создании и начале деятельности органы местного самоуправления (ст. 7), которые также вправе вносить в суд представление о запрете деятельности религиозной группы (ст.14).

Поселковые, сельские, районные и городские администрации в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 54, 65 и 76) вместе с находящимися в их ведении муниципальными органами должны владеть информацией о действующих на их территориях религиозных группах и в случае несоответствия внутренних установлений этих религиозных объединений законодательству Российской Федерации принимать меры и ставить в известность федеральные правоохранительные структуры о противозаконной деятельности на их территории.

Закон № 125-ФЗ предусматривает возможность регистрации местной религиозной организации без 15-летнего срока деятельности в качестве религиозной группы, если она имеет подтверждение от централизованной религиозной организации о вхождении в ее структуру (ст. 11).

В этом случае соответствие внутренних установлений регистрируемой религиозной организации федеральному законодательству проверяет орган, принимающий решение о государственной регистрации после изучения представленных сведений об основах вероучения и соответствующей ему практики, в том числе об истории возникновения религии и данного

объединения, о формах и методах его деятельности, об отношении к семье и браку, к образованию, особенностях отношения к здоровью последователей данной религии, ограничениях для членов и служителей организации в отношении их гражданских прав и обязанностей.

*2. Наличие в деятельности и доктринах религиозной группы, религиозной организации либо объединения идей расового, национального, религиозного и иного превосходства*

Представленные сведения о возникновении конфессии, т.е. краткое изложение истории возникновения конкретного направления, к которому относит себя регистрируемая религиозная организация, могут быть недостоверными, так как, в особенности религиозные новообразования, часто приписывают себе многовековую историю или без оснований причисляют себя устоявшимся религиям. Формы и методы деятельности религиозного объединения должны изучаться с момента его возникновения, поскольку они могут существенным образом расходиться с требованиями действующего законодательства.

*3. Негативное влияние особенностей отношения к семье, браку, образованию и здоровью, вытекающих из вероучения и обязательных для членов объединения и служителей культа, которые могут негативно сказываться на семье, воспитании и образовании детей, состоянии здоровья последователей религиозного направления.*

Так, например, прокурорской проверкой установлено, что религиозные группы евангельских христиан баптистов отказываются от каких-либо контактов с органами государственной власти и местного самоуправления. В этих организациях грубо нарушаются конституционные права и свободы граждан, в частности, на получение обязательного образования, медицинской помощи, устанавливаются строгие запреты на участие в политической и общественной жизни, в отношении детей применяются методы воспитания путем физического насилия.

*4. Декларирование ограничений в гражданских правах и обязанностях,* которые могут состоять в недопустимости военной службы или принятия оружия по религиозным убеждениям для всех членов объединения или только для священнослужителей и др.

Основы некоторых вероучений содержат некоторые запреты, например, священнослужителям запрещается участвовать в деятельности политических партий и др. Представляется, что внутренние установления религиозных объединений не должны содержать таких запретов, так как такого рода права граждан могут быть ограничены только федеральным законом.

При создании в процессе реорганизации религиозных организаций, руководящие органы которых находятся вне пределов Российской Федерации, встречаются попытки руководящих центров и самих религиозных организаций намеренно противопоставить свои внутренние установления российскому законодательству, что преследует в первую очередь политические и иные, связанные с ними, цели.

*5. Недостоверность или несоответствие требованиям закона списков лиц, создающих религиозную организацию, представляемых учредителями при регистрации.*

Нуждаются во всесторонней проверке также протоколы об избрании руководителей (руководящих органов) религиозных организаций, так как их недостоверность, во-первых, может быть закреплена актом о государственной регистрации, а, во-вторых, станет причиной конфликта между самими верующими или религиозными организациями и государственными органами.

Изучение деятельности религиозных групп, относящихся к новым религиозным движениям и имеющих намерение зарегистрировать религиозные организации, показывает их стремление получить подтверждение о вхождении в структуру централизованной религиозной организации и избежать необходимости получения подтверждения о

существовании в течение 15 лет. Если это не удастся, то такие группы, например, последователи учения «саентологии», ставят вопрос о конституционности установленного Законом требования. Между тем, в развитом обществе с присущим ему плюрализмом, как следует из ч. 3 ст.17 и ст. 55 Конституции РФ, п. 2 и 3 ст.18 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также п. 2 ст. 9 Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод, законом могут быть предусмотрены определенного рода ограничения, если это необходимо в интересах общественного спокойствия, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

Так, например, государство вправе установить определенные преграды, чтобы не представлять юридический статус автоматически, не допускать легализации объединений граждан, нарушающих права человека и совершающих незаконные и преступные деяния, а также воспрепятствовать миссионерской деятельности, если последняя несовместима с уважением к свободе мысли, совести и религии других и к иным конституционным правам и свободам, а именно преследует цели вербовки новых членов в церковь путем неправомерного воздействия на людей, находящихся в нужде или в бедственном положении, под психологическим давлением или угрозой применения насилия<sup>12</sup>.

*б. Нарушение религиозной организацией конституционных прав и свобод человека и гражданина, а именно преследование цели вербовки новых членов в церковь путем неправомерного воздействия на людей, находящихся в нужде или в бедственном положении, под психологическим давлением или угрозой применения насилия, а также невыполнение требований законодательства об обязанности организации ежегодно информировать орган, принявший решение о ее государственной регистрации, о продолжении своей деятельности.*

---

<sup>12</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.11.1999 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 ст. 27 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Изучение материалов, находящихся в Минюсте России, показало, что такие нарушения, в частности, допускались рядом буддийских, католических, исламских и др. религиозных объединений. По выявленным фактам органами прокуратур субъектов РФ приняты меры прокурорского реагирования.

В связи с этим необходимо иметь в виду, что религиозная организация в течение трех дней обязана информировать орган, принявший решение о ее государственной регистрации, об изменении следующих сведений: полное наименование; организационно-правовая форма; адрес (местонахождение) постоянно действующего исполнительного органа юридического лица (в случае отсутствия – иного органа или лиц, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности), по которому осуществляется связь с юридическим лицом; способ образования юридического лица (создание или реорганизация); сведения об учредителях юридического лица;

копия учредительных документов юридического лица; сведения о правопреемстве – для юридических лиц, созданных в результате реорганизации иных юридических лиц, для юридических лиц, в учредительные документы которых вносятся изменения в связи с реорганизацией, а также для юридических лиц прекративших свою деятельность в результате реорганизации; дата регистрации изменений, внесенных в учредительные документы юридического лица, или в случаях установленных законом, дата получения регистрирующим органом уведомления об изменениях, внесенных в учредительные документы; способ прекращения деятельности юридического лица (путем реорганизации или путем ликвидации); фамилия, имя, отчество и должность лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица, а также паспортные данные такого лица или данные иных документов, удостоверяющих личность в соответствии с законодательством Российской Федерации, и идентификационный номер налогоплательщика при его наличии.

*7. Изготовление религиозными организациям печатей и штампов, содержащих не только собственное наименование организации, но и словосочетание «Российская Федерация».*

В законодательстве не случайно не упоминается право на использование в названиях религиозных организаций наименования «Российская Федерация» и производных от него. Его официально-государственное звучание, как и слова «федеральный», применяемое в названиях государственных органов, не соответствует отделению религиозных организаций от государства. Такие нарушения, в частности были выявлены в ходе проверок религиозных организаций: Свидетелей Иеговы, евангельских христиан, баптистов «Ассоциация Братских Церквей» и других.

В соответствии с п. 8 ст. 8 Закона № 125-ФЗ религиозная организация обязана указывать свое полное наименование при осуществлении деятельности. Жалобы на осуществление деятельности религиозными организациями без указания своего полного наименования регулярно поступают в органы государственной власти и местного самоуправления, прокуратуры и юстиции. Анализ нарушений показывает, что таким образом религиозные организации чаще всего пытаются скрыть свою принадлежность к определенному вероисповеданию, чтобы привлечь большее число сторонников, а следовательно финансовые источники и др.

*8. Ведение религиозной образовательной деятельности без соответствующей материально-технической базы, подготовленных преподавателей, а в крайних случаях – и без выдачи лицензии.*

Много серьезных проблем возникает в связи с деятельностью религиозных организаций в сфере профессионального образования. Право на ведение образовательной деятельности возникает у образовательного учреждения с момента выдачи ему лицензии (разрешения). В то же время деятельность духовных образовательных учреждений нуждается в серьезной проверке, так как многие из них создавались без соответствующей

материально-технической базы, подготовленных преподавателей и, по некоторым данным, не имеющих лицензии, выданной в установленном порядке.

Сложность данной проблемы состоит в том, что ее решение, не должно, во-первых, повлечь ограничение конституционных прав граждан на свободу совести и свободу вероисповедания, а, во-вторых, привести к увеличению количества российских граждан, получающих религиозное образование за рубежом, ибо это неминуемо скажется на обеспечении безопасности государства.

Меры прокурорского реагирования по фактам осуществления образовательной деятельности без соответствующей лицензии были, в частности, приняты в отношении нескольких духовных образовательных учреждений, созданных протестантскими и мусульманскими религиозными организациями.

*9. Деятельность религиозных объединений по обучению малолетних лиц религии без согласия их родителей или лиц, их заменяющих.*

Запрет на вовлечение в религиозные объединения и обучение религии малолетних несовершеннолетних, не достигших 14-ти лет (ст. 28 ГК РФ) вопреки их воле и без согласия их родителей согласуется с положениями ст. 26 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., согласно которой родители имеют право приоритета в выборе вида образования для своих малолетних детей; ст. 5 Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, на основании которой каждый ребенок имеет право на доступ к образованию в области религии или убеждений в соответствии с желанием его родителей или, в соответствующих случаях, законных опекунов и не принуждается к обучению в области религии или убеждений вопреки желаниям его родителей или законных опекунов, причем руководящим принципом являются интересы ребенка; принципами, провозглашенными в Итоговом документе Венской встречи представителей государств – участников



Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 15 января 1989 г., обязывающими уважать среди прочего свободу родителей обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии с собственными убеждениями, и ряда других международных правовых актов об уважении права родителей и лиц, их заменяющих, воспитывать детей в соответствии с собственными убеждениями и своим отношением к религии (п. 16.7).

*10. Нарушения законодательства религиозными организациями в процессе реализации своего права приглашать иностранных лиц.*

Нарушения установленных правил пребывания иностранцев в Российской Федерации, назначение в руководящие органы религиозных организаций временно пребывающих на территории Российской Федерации, преподавательская деятельность иностранных граждан в учреждениях профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждениях) без соответствующего разрешения на работу, профессиональная, в т.ч. проповедническая, религиозная деятельность иностранных граждан в религиозных группах и др. Соответственно государственными органами необходимо принимать меры в отношении религиозных организаций, допускающих правонарушения в процессе реализации своего права на приглашение иностранных граждан.

*11. Неоднократные или грубые нарушения норм Конституции Российской Федерации и федеральных законов.*

Указанные нарушения служат основаниями для решения вопроса о ликвидации религиозной организации по решению суда.

Основания для ликвидации религиозной организации, запрета на деятельность религиозной организации или религиозной группы, а именно: нарушение общественной безопасности и общественного порядка, подрыв безопасности государства; действия, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; создание вооруженных формирований; пропаганда

войны, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни, человеконенавистничества; принуждение к разрушению семьи; посягательство на личность, права и свободы граждан; нанесение установленного в соответствии с законом ущерба нравственности, здоровью граждан, в том числе использованием в связи с их религиозной деятельностью наркотических и психотропных средств, гипноза, совершением развратных и иных противоправных действий; склонение к самоубийству или к отказу по религиозным мотивам от оказания медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии; воспрепятствование получению обязательного образования; принуждение членов и последователей религиозного объединения и иных лиц к отчуждению принадлежащего им имущества в пользу религиозного объединения; воспрепятствование угрозой причинения вреда жизни, здоровью, имуществу, если есть опасность реального ее исполнения или применения насильственного воздействия, другими противоправными действиями выходу гражданина из религиозного объединения; побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий.

#### **Раздел 4. Организация надзора за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму**

В целях обеспечения качественного анализа состояния законности и планирования на его основе надзорных мероприятий прокурору необходимо организовать поступление оперативной информации о практике исполнения законов о свободе совести, о религиозных объединениях и противодействии экстремизму.

Как показывает практика, правильно организованная *информационно-аналитическая работа* позволяет прокурору своевременно располагать полными оперативными данными о состоянии законности в рассматриваемой

сфере, а, следовательно, служит обязательным условием успеха его деятельности.

Под информационным обеспечением прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности понимается сбор, обработка, хранение (накопление) различных сведений (данных) в процессе его осуществления. Главная задача для прокуроров это вычленение из общего потока информации необходимых сведений о нарушении законов.

Разнообразной информацией обладают правоохранные органы, Минюст России, миграционные службы и другие органы, осуществляющие функции государственного контроля за соблюдением законов о свободе совести, о религиозных объединениях и противодействии экстремистской деятельности. Поэтому прокуроры путем истребования в этих органах соответствующих материалов или непосредственно при посещении их получают, в частности, информацию: о характере действий нарушителей общественного порядка религиозного экстремистского толка, о выявленных нарушениях законодательства о свободе совести, о религиозных объединениях и противодействии экстремистской деятельности и принимаемых мерах к их устранению и недопущению в будущем; о количестве материалов, направленных в органы прокуратуры и следствия для решения вопроса о возбуждении уголовного дела; о приостановлении деятельности религиозных организаций и другой информации. Правоохранные и другие органы государственной власти, как правило, имеют перспективные и текущие планы или программы своей деятельности, в указанном направлении, с которыми также необходимо знакомиться прокурорам и организовывать свою работу с учетом данных, содержащихся в этих плановых документах. Обширной и разнообразной информацией о состоянии обстановки в регионе религиозного экстремистского характера и мерах, принимаемых по ее оздоровлению, обладают представительные и исполнительные органы власти, включая и органы местного самоуправления.

Сводные сведения о правонарушениях религиозного экстремистского характера, о состоянии противодействия религиозному экстремизму и другие данные могут быть получены в региональных статистических органах. Эти данные могут быть использованы прокурорами в процессе организации работы.

В процессе организации работы необходимая прокурорам информация может быть также получена в различных общественных, религиозных и иных организациях. Емкими источниками информации о нарушении федерального законодательства свободе совести, о религиозных объединениях и противодействии экстремизму являются письменные и устные обращения граждан, поступающие в прокуратуру; сообщения средств массовой информации (периодической печати, радио, телевидение, Интернет).

Определенные сведения о нарушениях названного законодательства содержатся также в уголовных и гражданских делах, материалах прокурорских проверок, в представлениях, вносимых следователями.

Разносторонние контакты прокуроров с правоохранительными и иными государственными органами, с депутатами, общественными деятелями и другими лицами также служат обогащению информационной базы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе совести, о религиозных объединениях и противодействии экстремистской деятельности.

Нельзя сбрасывать со счетов и такой ёмкий источник информации о состоянии ксенофобии и экстремизма в обществе, каким являются личные визуальные наблюдения прокуроров, которые формируют собственное мнение прокурора.

Полученная прокурорами информация о нарушениях указанного законодательства подлежит тщательному анализу. Такой анализ позволяет видеть реальное состояние общества от действий религиозной экстремистской направленности, вред, причиненный выступлениями радикальных экстремистов сознанию граждан, разжиганию расовой

ненависти, нетерпимости к другим религиозным течениям, ксенофобии, определять наиболее неблагополучные регионы в этом отношении, организации, использующие в своей деятельности религиозное экстремистское мировоззрение, результативность мер по противодействию экстремистской деятельности и, в частности, роль в этом правоохранительных органов, а также самой прокуратуры.

Глубокий и всесторонний анализ поступающей информации позволяет прокурорам правильно определить содержание первоочередных плановых мероприятий, например, проведение прокурорских проверок, в том числе и совместных с другими органами, в первую очередь, в тех религиозных организациях, которые в своей деятельности прибегают к действиям экстремистской направленности; проведение проверок в тех государственных органах, которые ненадлежащим образом исполняют возложенную на них функцию по контролю за соблюдением законов о свободе совести, о религиозных объединениях и противодействию экстремистской деятельности должностными лицами, руководителями общественных, религиозных и иных организаций.

Анализ информации о нарушениях законодательства о свободе совести, о религиозных объединениях и противодействии экстремистской деятельности позволяет также определить те проверки, проведение которых можно поручить правоохранительным и другим органам, помогает избежать дублирования в работе с другими органами, осуществлять более целенаправленно прокурорский надзор за исполнением названного законодательства.

Так, в частности, необходимо запрашивать сведения:

о зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации религиозных организаций, в том числе филиалов и представительств международных организаций – в Управлении Минюста России (субъекта РФ), финансовых и налоговых органах;

о зарегистрированных на территории субъекта РФ средств массовой информации – в территориальных органах Роскомнадзора (субъекта РФ);

о действующих на территории издательствах печатной продукции – в финансовых и налоговых органах;

статистические данные и ведомственные отчеты, ведомственные организационно-распорядительные документы о деятельности религиозных организаций – во всех поднадзорных органах (*например*: статистическая форма Минюста России № 9-3 «Сведения о работе Минюста России в сфере государственной регистрации и контроля за деятельностью религиозных организаций»).

Кроме того, в ходе ежемесячных проверок соблюдения законодательства при осуществлении ОРД, прокурорам необходимо изучать и анализировать результаты ОРМ, проводимых поднадзорными правоохранительными органами в рассматриваемой сфере. Особое внимание должно уделяться выявлению фактов незаконной деятельности религиозных организаций (в том числе незарегистрированных), а также выявлению источников финансирования такой деятельности.

Работа прокуроров по надзору за исполнением законов о свободе совести, о религиозных объединениях и противодействии экстремистской деятельности, как и вся многогранная прокурорская деятельность, осуществляется на основе тщательно отработанных планов.

*Планирование* призвано обеспечить целеустремленность и комплексность в деятельности органов прокуратуры, осуществление работы на научной основе. Так, в частности, планированием достигается: четкое определение задач прокуратуры в целом и отдельных ее звеньев на определенный отрезок времени; разработка и реализация программы мероприятий по решению этих задач, составленной рационального распределения сил и средств для укрепления законности и более эффективной борьбы с преступностью; установление персональной ответственности за выполнение намеченных мероприятий и

последовательности их выполнения во времени; определение форм взаимодействия прокуратуры с другими государственными органами и общественными организациями.

В зависимости от целей и сроков различается перспективное (стратегическое) и текущее (тактическое) планирование работы. Стратегическое планирование рассчитано на длительный срок от года до нескольких лет. Тактическое планирование предназначено для решения промежуточных задач в течение краткого периода. Оба вида планирования органически связаны между собой. При этом основная роль должна принадлежать перспективным планам, так как в результате целенаправленной стратегии продуманных мероприятий можно добиться результатов в профилактике нарушений законов, в том числе и законодательства о свободе совести, о религиозных объединениях и противодействии экстремистской деятельности.

Деятельность подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации осуществляется по предметному, зональному и (или) предметно-зональному принципам в соответствии с полугодовыми планами работы, разработанными на основе изучения состояния законности и прокурорской деятельности<sup>13</sup>. Работа планируется на полугодие. Предложения о включении в план мероприятий, в том числе выездов в прокуратуры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним специализированные прокуратуры, вносятся начальниками главных управлений, управлений и отделов, ректором Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по согласованию с заместителями Генерального прокурора Российской Федерации.

Предложения должны быть мотивированными, подготовленными на основе анализа состояния законности и правопорядка, криминологического прогноза, с учетом решений коллегии Генеральной прокуратуры,

---

<sup>13</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 03.06.2013 № 230 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации».

постановлений Координационного совещания, требований организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, предложений прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур.

В предложениях должны содержаться сведения о сроках и способах исполнения мероприятий, исполнителях и (по согласованию) соисполнителях, предполагаемых формах реализации результатов, а также перечень прокуратур, которые примут участие в исполнении. Мероприятия, в которых предполагается участие других федеральных государственных органов, должны быть предварительно с ними согласованы. Предложения в план работы Генеральной прокуратуры представляются в организационное управление к 25 апреля и 25 октября.

Организационным управлением ГП РФ на основе поступивших предложений формируется проект плана, который обсуждается на оперативном совещании при первом заместителе Генерального прокурора Российской Федерации с участием начальников главных управлений, управлений и отделов, ректора Академии. Проект дорабатывается с учетом обсуждения и направляется на согласование с заместителями Генерального прокурора Российской Федерации. Согласованный план передается на утверждение Генеральному прокурору Российской Федерации не позднее 10 июня и 10 декабря.

На основе внесенных предложений в целях исключения дублирования и обеспечения равномерной нагрузки на прокуратуры субъектов Российской Федерации организационное управление составляет список прокуратур, которым предполагается поручить выполнение плановых заданий. Этот список является приложением к плану и направляется на места вместе с ним.



В одну и ту же прокуратуру, как правило, направляется не более пяти заданий в полугодие.

Утвержденный план работы организационным управлением незамедлительно направляется заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений, управлений и отделов, ректору Академии, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур. Вместе с планом работы Генеральной прокуратуры на места направляется список лиц, вызываемых на стажировку в Генеральную прокуратуру, формируемый Главным управлением кадров.

Текущие планы в прокуратурах субъектов РФ составляются сроком на полугодие, в прокуратурах районного и им равного звеньев составляются сроком на квартал и полугодие. В составлении планов участвуют все оперативные работники прокуратур. Утверждаются планы руководителями прокуратур, при этом планы нижестоящих структур должны быть согласованы с планами вышестоящих прокуратур. Кроме того, планы прокуратуры в части предупреждения преступности должны быть согласованы и с планами работы других правоохранительных органов.

Отдельные планы работы по надзору за исполнением законов о свободе совести, о религиозных объединениях и противодействии экстремистской деятельности не составляются, планируются конкретные надзорные или аналитические мероприятия (в том числе по обобщению и практике работы) в указанной сфере.

Плановые мероприятия прокуратуры необходимо согласовывать с мероприятиями, планируемыми и реализуемыми правоохранительными и другими органами. Так, планируя проведение проверки исполнения законов о свободе совести, о религиозных объединениях и противодействии экстремистской деятельности в религиозной организации, во всех случаях необходимо убедиться, не проведена ли уже эта проверка правоохранительным или иным органом, не продолжается ли ее проведение

и не планируется ли проведение в ближайшее время. Только после этого может быть принято окончательное решение. Если проверка уже проводится или будет проводиться правоохранительным или иным органом, то ее проведение необходимо брать на *контроль*. Прокурор обязан убедиться, что проверка реально проведена, приняты меры. Направленные на устранение и недопущение в будущем подобных правонарушений, и виновные лица понесли наказание.

В процессе исполнения планы работы могут корректироваться. Однако общий объем запланированных мероприятий должен быть выполнен. За этим должны осуществлять контроль руководители прокуратур. Такой контроль должен быть постоянным. Проверки исполнения заданий, плановых мероприятий – неотъемлемый элемент управления органами прокуратуры.

Контроль и проверка исполнения представляют единый процесс практической работы по выполнению намеченных планов и принятых решений.

Предметом контроля являются сроки, полнота и качество исполнения задания, поручений, постановлений, организационно-распорядительных и других документов разового и длящегося действия.

Личная ответственность за организацию и состояние контроля и проверки исполнения в прокуратуре возлагается на прокурора города (района). Порядок прохождения документов и контроля за их исполнением устанавливается приказом или распоряжением прокурора. В резолюциях (поручениях) прокурора или лица, исполняющего его обязанности, указывается, кому поручено исполнение документа, срок и порядок исполнения. Началом контроля исполнения документов следует считать дату их регистрации в прокуратуре.

Порядок организации контроля и проверки исполнения в прокуратуре города (района) регламентируется рядом ведомственных правовых актов, в том числе Инструкцией по делопроизводству в органах

прокуратуры, а также соответствующими методическими рекомендациями прокуратур субъектов Российской Федерации.

Контроль исполнения должен иметь превентивное значение и обеспечивать не только соблюдение сроков, но и фактическое исполнение документов, их качество и полноту.

Наиболее распространенным методом контроля является метод непосредственного контроля путем ознакомления с состоянием работы на месте или получение от исполнителей подготовленных документов.

Контроль за реализацией документов прокурорского реагирования возлагается на курирующих заместителей и должностных лиц, подготовивших эти документы. Также контроль за исполнением документов и мероприятий осуществляется путем заслушивания и получения информации от конкретных работников.

Действенной формой контроля является заслушивание на оперативных совещаниях прокурорских работников о выполнении ими служебных обязанностей на порученных участках работы, так и ходе исполнения контрольных заданий, поручений, плановых и иных мероприятий. На оперативных совещаниях ставятся задачи по устранению выявленных недостатков в организации контроля исполнения и совершенствовании этой деятельности прокуратуры.

Планирование надзорной деятельности должно осуществляться с учетом требований действующих организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации и прокурора субъекта Российской Федерации. Под планированием в данном случае понимается не только включение проверочных мероприятий в план работы органов прокуратуры, но и составление индивидуальных рабочих планов сотрудниками, осуществляющими согласно распределению обязанностей надзор за соблюдением названного законодательства.

Так, прокурорские проверки исполнения поднадзорными органами государственного надзора и контроля, а также органами местного

самоуправления законодательства о деятельности религиозных организаций, с учетом их компетенции, должны проводиться *не реже раза в полугодие*.

Регулярно должны осуществляться проверки законности в деятельности религиозных организаций (рекомендуемая периодичность *не реже 1 раза в год*).

На постоянной основе прокурором должны осуществляться: мониторинг средств массовой информации (ежедневно); проверки законности ОРД (ежемесячно); проверки соблюдения законов соответствующими правоохранительными органами при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях (ежемесячно); проверки законности и обоснованности процессуальных решений об отказе возбуждении уголовного дела (проверяется незамедлительно, материал проверки с заключением при согласии с принятым решением в течение 7 дней направляется прокурору субъекта РФ).

По результатам каждой из надзорных проверок исполнителем должна составляться справка, в которой с учетом правил секретного делопроизводства отражаются: анализ состояния законности в сфере деятельности религиозных организаций; выявленные нарушения законодательства и виновные в них лица, анализ причин нарушений и условий, им способствовавшим; предложения о мерах прокурорского реагирования в связи с выявленными нарушениями законодательства.

## **Раздел 5. Особенности надзора за исполнением законов о противодействии религиозному экстремизму**

Экстремизм под прикрытием ислама перешел в ряд явлений, существенно влияющих на криминогенную обстановку в России. Так, результаты раскрытия террористических актов свидетельствуют о том, что почти 90% лиц, участвовавших в их подготовке и совершении, имеют отношение к «исламским» экстремистским организациям.

Экстремистские проявления на религиозной основе имеют место и в деятельности последователей: «Древнерусской Инглистической церкви Православных Староверов-Инглингов», «Союза Славянских общин Славянской Родной Веры», движения «Жить Без Страх*а* иудейска» и ряда других религиозных объединений.

В первую очередь на их деятельность обращается внимание в совместном распоряжении Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 270/27р, МВД России № 1/9789, ФСБ России № 38 от 16.12.2008 «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и *религиозных* объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма».

Согласно вышеуказанному распоряжению прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним специализированным прокурорам поручено, в частности, по каждому установленному факту существования организаций экстремистской направленности рассматривать вопрос о подготовке в суд *заявлений* об их ликвидации и (или) запрете деятельности. При направлении в суд таких *заявлений* выносить *решения* о приостановлении деятельности указанных в обращении объединений.

Правовым основанием реализации данных правомочий служат нормы, закрепленные в ст. 9, 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Согласно ст. 9 этого Закона в Российской Федерации запрещаются создание и деятельность общественных и религиозных объединений, иных

организаций, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности.

В случае, предусмотренном ч. 4 ст. 7 данного Закона, либо при осуществлении общественным или религиозным объединением, либо иной организацией, либо их региональным или другим структурным подразделением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация могут быть ликвидированы, а деятельность соответствующего общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему соответствующего прокурора.

Согласно ст. 10 указанного нормативного правового акта в случае осуществления религиозным объединением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, соответствующие должностное лицо или орган с момента их обращения в суд по основаниям, предусмотренным ст. 9 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения либо запрете его деятельности вправе своим решением приостановить деятельность

общественного или религиозного объединения до рассмотрения судом указанного заявления.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» указано, что особое внимание прокурорам «необходимо уделять обеспечению постоянного и эффективного надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремизму» (1.2).

Исходя из законодательного определения понятия «экстремизм», по каждому факту противоправной деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, редакций средств массовой информации, физических лиц прокурорам следует «принимать обоснованные меры реагирования» (1.3).

Действия в отношении религиозных объединений, предпринимаемые работниками прокуратуры, должны также носить превентивный характер (например, применение правового средства прокурорского реагирования, как представление, предупреждение либо предостережение).

Помимо предостережения и предупреждения важным средством профилактики правонарушений в сфере конфессиональных отношений, служит взаимодействие прокурорских работников путем встреч с представителями различных религиозных объединений и организаций, религиозными деятелями, представителями национальных диаспор, студенческими коллективами.

В качестве эффективного средства оперативного предотвращения различных правонарушений по мотиву религиозной ненависти, а также массовых конфессиональных конфликтов зарекомендовало себя взаимодействие с имеющимися в регионе национальными и религиозными представительствами.

Принимая во внимание отсутствие возможности, предусмотреть регламентацию процедуры проведения данных мероприятий, их

результативность зависит от профессионализма и личных качества прокурорского работника, участвующего в его проведении.

Согласно пп. 1.8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» в организации надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности при наличии оснований необходимо использовать возможности взаимодействия с религиозными объединениями и иными организациями.

Важное место в процессе надзора за исполнением законодательства в сфере конфессиональных отношений занимают непосредственные проверки религиозных организаций, особенно в части перечня их учредителей, источников финансирования, соответствия осуществляемой деятельности положениям, закрепленным в их учредительных документах, а также соблюдения порядка осуществления отчетных обязанностей.

Например, в ходе проверки прокуратурой О. области мусульманской религиозной организации Ш. района, входящей в состав Духовного управления мусульман О. области (муфтият), прокурором Ш. района установлено, что данная организация систематически не представляет в уполномоченный орган – управление Минюста России в О. области отчет о своей деятельности и сведения об изменении руководящего состава. В целях устранения выявленных нарушений в адрес руководителя религиозной организации внесено представление. Требования прокурора исполнены не были, в связи, с чем в суд направлено заявление о признании незаконным бездействия руководителя местной религиозной организации с. Юзеево и обязанности устранить допущенные нарушения закона. Заявление рассмотрено, требования прокурора удовлетворены, нарушители привлечены к ответственности.

Принимая во внимание отмечающуюся законспирированную деятельность международных экстремистских и террористических



организаций («Таблиги джамаат», «Нурджулар», «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами» и др.), а также то, что деятельность ряда из них еще не получила правовой идентификации, необходимо ориентировать правоохранительные органы на выявление представителей организаций, проповедующих крайние течения в исламе, которые ведут пропаганду ваххабитских идеологий.

В ходе проверок религиозных организаций на подобные характеристики их деятельности также надо обращать повышенное внимание. В частности, возникают ситуации, когда организации, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о запрете деятельности, фактически продолжает ее осуществлять, изменив свое название.

Реализация органами прокуратуры *административной ответственности* представляет собой эффективный способ противодействия негативным проявлениям в сфере конфессиональных отношений и противодействия экстремизму.

В ряде статей КоАП РФ предусматривается ответственность за подобные деяния. К ним, в частности, относятся такие как: «Дискриминация» (ст. 5.62 КоАП РФ), «Организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности» (ст. 20.28 КоАП РФ), «Производство и распространение экстремистских материалов» (ст. 20.29 КоАП РФ).

Возможность привлечения к административной ответственности лиц, осуществляющих экстремистскую деятельность, предусмотрена ст. 15 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», согласно которой за экстремистскую деятельность граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства несут уголовную, административную и гражданско-правовую ответственность в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением

законодательства о противодействии экстремистской деятельности», в частности, предусматривает положения, направленные на повышение системности деятельности не только органов прокуратуры, но и всех правоохранительных органов, осуществляемой в рамках противодействия экстремизму.

Так, при решении вопроса о привлечении к административной ответственности приказано обеспечить принятие необходимых мер с целью тщательного установления всех обстоятельств содеянного, в том числе выяснения причастности виновных лиц к деятельности религиозных объединений, а также степени участия последних в противоправных действиях.

Реализация указанного положения требует понимания того обстоятельства, что наиболее организована и общественно опасна деятельность различных религиозных экстремистских объединений, в том числе находящихся вне правового поля, на которые не могут быть распространены в принципе контролирующие функции компетентных органов.

Как свидетельствует анализ практики, наиболее активную динамику расширения своей криминальной деятельности демонстрируют различные международные религиозные организации, в том числе уже признанные в установленном законом порядке экстремистскими («Таблиги Джамаат», «Нурджулар» и др.) и террористическими («Братья-мусульмане» («Аль-Ихван аль-Муслимун»), «Партия исламского освобождения» («Хизб ут-Тахрир аль-Ислами» и др.).

Несмотря на то, что основная их деятельность носит преступный характер, и члены этих организаций привлекаются преимущественно к уголовной ответственности, они могут совершать также иные деяния противоправного характера и привлекаться к административной ответственности.

Так, вопрос о том, каким образом соотносится смысл формулировок ст. 20.29 КоАП РФ («Производство и распространение экстремистских материалов») и ст. 282 УК РФ («Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства»), потребовал его отдельное разъяснение в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2011 № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности».

Конспиративность преступной деятельности указанных организаций оказывает влияние на сложность установления их структуры и состава участников. В подобных условиях отсутствие всей полноты информации не позволяет дать правильную правовую оценку действиям того или иного лица.

Указанные особенности свидетельствуют о повышенной важности неукоснительного соблюдения приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 относительно выяснения причастности к деятельности религиозных объединений лиц, привлекающихся к административной ответственности.

Как правило, выявление правонарушений осуществляется в ходе проверок, по результатам которых возбуждаются дела об административных правонарушениях.

Особого внимания в данном случае заслуживают религиозные организации, занимающиеся изготовлением печатной продукции, а также реализующие печатную и аудио-, видеопродукцию (например, Свидетели Иеговы и др.).

Кроме того, в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 работникам органов прокуратуры приказано осуществлять мониторинг средств массовой информации, сетей связи общего пользования в целях выявления фактов их использования в экстремистской деятельности. Эффективность мониторинга повышается, когда он проводится во взаимодействии с территориальными

органами ФСБ и МВД России, а также при взаимодействии со средствами массовой информации.

Аналогичным образом к административной ответственности привлекаются главные редакторы информационных порталов, размещающих в сети Интернет на общедоступном для пользователей сайте информационные материалы экстремистской направленности.

Помимо использования средств массовой информации и сети Интернет, аудио- и видеоинформация экстремистского содержания может распространяться путем использования различных электронных носителей. Как правило, они выявляются в ходе проверок субъектов предпринимательской деятельности.

В последнее время наибольший объем информации распространяется через сеть Интернет, количество пользователей которой превышает количество читателей любого печатного издания. По этой причине мониторинг именно данного информационного ресурса представляет наибольшую важность при выявлении правонарушений, направленных на дестабилизацию межнациональных отношений.

Следует отметить, что религиозные объединения, правозащитные и иные организации оказывают существенное влияние на состояние конфессиональных отношений в субъектах Российской Федерации, их лидеры пользуются авторитетом у населения и своими действиями, акциями и др., поэтому могут, как способствовать укреплению толерантности в обществе, так и дестабилизировать религиозные отношения в обществе.

Практика работы прокуроров на местах показывает, что *Минюстом России* и его территориальными органами не в полной мере реализуются полномочия по контролю за деятельностью религиозных объединений и пресечению допускаемых ими нарушений законодательства, требований учредительных документов. Министерством не в полной мере используются такие меры реагирования на выявленные нарушения закона, как внесение представлений религиозным объединениям, приостановление их

деятельности, не всегда ставится вопрос о ликвидации религиозных организаций в связи с грубыми или неоднократными нарушениями закона, не возбуждаются дела об административных правонарушениях. Эти обстоятельства создают почву для длительного нарушения религиозными организациями законов и не способствуют профилактике экстремистской деятельности.

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

При регистрации не проверяются данные в отношении учредителей религиозных организаций в части включения в перечень лиц в соответствии с п. 2 ст. 6 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (Закон № 115-ФЗ).

Указанные нарушения создают предпосылки для нарушения требований закона в деятельности зарегистрированных некоммерческих (в т.ч. религиозных) организаций, в связи с чем в целях гарантии их законной деятельности при проведении проверок необходимо принимать меры прокурорского реагирования.

Кроме того, территориальными органами Минюста России ненадлежащим образом осуществляются контрольные функции, не в полной мере используются возможности по профилактике правонарушений, в том числе и на предмет экстремистских проявлений, не изучаются и не анализируются материалы, поступающие от подконтрольных субъектов, в том числе на наличие экстремистских идей.

Даже при очевидности нарушений законодательства какие-либо меры к их устранению в течение ряда лет не принимаются, информация в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования не направляется.

Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон № 7-ФЗ) определено, что некоммерческой организацией признается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения *духовных* и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ (ст. 2 Закона № 7-ФЗ).

Несмотря на это, имеют место случаи регистрации, когда цели, задачи и виды деятельности не соотносятся между собой и вступают в противоречие со ст. 117 ГК РФ.

Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьих обществ, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами (ст. 2 Закона № 7-ФЗ).

В нарушение ст. 7, 21, 28 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» принимаются решения о государственной регистрации общественных объединений в не предусмотренных законом формах. Так, например, в Республике Саха (Якутия) осуществлена

регистрация Общественного объединения «Академия духовности Республики Саха (Якутия)».

При проведении проверок необходимо учитывать, что деятельность некоммерческих организаций в формах общественных или религиозных организаций (объединений), общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьих обществ, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах регулируется специальными законами. Например, деятельность общественных объединений регулируется Федеральным законом от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», религиозных объединений – Федеральным законом от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях», общин коренных малочисленных народов – Федеральным законом от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» и т.п.

В связи с этим надо разграничивать цели и задачи различных форм некоммерческих организаций. Так, в нарушение п. 1 ст. 6 и п. 2 ст. 10 Закона № 125-ФЗ уставы 11 из 15 религиозных мусульманских организаций Республики Северная Осетия – Алания предусматривали цели и задачи, которые по своему содержанию – цели общественного объединения. В частности, Централизованная религиозная организация Духовное управление мусульман РСО – Алания, местная религиозная организация «Духовная община мусульман с. Куртат», тоже имеет место в уставах местных религиозных организаций «Община Духовных Христиан молокан п. Целина» и «Община Духовных Христиан молокан с. Ольшанка» в Ростовской области.

В нарушение ст. 15 Конституции РФ, ст. 2 Закона № 125-ФЗ уставы мусульманских религиозных организаций зачастую содержат положения о том, что они осуществляют свою деятельность в соответствии с основными

направлениями мусульманской веры откровениями всевышнего аль – Кур анна, сунны посланника Аллаха Мухамада, нормами шариата и т.д.

К примеру, такие нарушения выявлены в Исламской религиозной организации мечети № 3 г. Астрахани, Местной мусульманской религиозной организации «Духовный центр» в Республике Саха (Якутия).

Кроме того, при проверке законности регистрации различных форм некоммерческих организаций необходимо учитывать иные требования, предъявляемые специальными законами к их регистрации.

Вопреки п. 8 ст. 8 Закона № 125-ФЗ наименования зарегистрированных религиозных организаций не всегда содержат сведения о вероисповедании. Например, региональная религиозная организация «Церковь Живого Бога г. Новосибирск», местная религиозная организация Ростов-на-Дону христианская миссия «Спасение в Иисусе», местная религиозная организация «Приход Моздокской иконы Божией Матери» в Республике Северная Осетия – Алания.

Территориальными органами принимаются решения о государственной регистрации при отсутствии сведений об ограничениях для членов и служащих религиозных организаций в отношении их гражданских прав и обязанностей, что предусмотрено п. 5 ст. 11 Закона № 125-ФЗ.

В частности, в Красноярском крае такие сведения отсутствуют в учетных делах Местной религиозной организации Церкви христиан Адвентистов Седьмого Дня г. Минусинска, Местной религиозной организации Христиан Веры Евангельской «Церковь Христос для всех народов» г. Красноярска.

Согласно ст. 8, п. 2 ст. 11 Закона № 125-ФЗ религиозные организации в зависимости от территориальной сферы своей деятельности подразделяются на местные и централизованные. К полномочиям территориального органа Минюста России отнесено принятие решений о государственной регистрации местной религиозной организации, а также централизованной религиозной организации, имеющей местные религиозные организации на территории



одного субъекта Российской Федерации. Однако в нарушение указанных норм закона зарегистрированы Иудейская религиозная организация «Еврейская община г. Якутска», Мусульманская религиозная организация г. Нерюнгри в Республике Саха (Якутия), Исламские религиозные организации мечетей № 3, № 34 г. Астрахани и т.д.

Кроме этого, в субъектах Российской Федерации практикуется регистрация региональных объединений религиозных организаций, в частности, на территории Республики Башкортостан действуют Региональное объединение Евангельских христиан-баптистов РБ, Региональное объединение Христиан веры Евангельской пятидесятников РБ, Региональное духовное управление РБ в составе ЦДУМ России.

Кроме этого, наименования религиозных объединений зачастую некорректны по причине несоблюдения правил русского языка к их оформлению.

Имеют место случаи нарушения требований ст. 15 Федерального закона «О некоммерческих организациях», ст. 19 Федерального закона «Об общественных объединениях». При регистрации не проверяются данные в отношении учредителей некоммерческих организаций в части включения в перечень лиц в соответствии с п. 2 ст. 6 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансирования терроризма».

Согласно Положению о предоставлении информации и документов Федеральной службе по финансовому мониторингу органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 14.06.2002 № 425, такой Список ведется Федеральной службой по финансовому мониторингу. Указанная информация должна запрашиваться территориальным управлением в Службе финансового мониторинга.

Также в ходе проверок прокурорам необходимо выяснять, запрашиваются ли у контролирующих, надзорных и судебных органов сведения об иностранных гражданах или лицах без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации, и лицах, в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности.

Так, в нарушение ст. 9 Закона № 125-ФЗ учредителем Уссурийской Христианской Пресвитерианской церкви «Свет любви» был иностранный гражданин (США) П.

Вопреки ст. 6 Закона № 125-ФЗ гражданин Израиля В., не имеющий вида на жительство в Российской Федерации, а лишь разрешение на временное проживание, входил в состав постоянно действующего руководящего органа управления местной иудейской религиозной организацией «Красноярское еврейское религиозное объединение», являлся главным раввином Красноярска и Красноярского края.

Указанные нарушения были устранены в результате принятия мер прокурорского реагирования.

Выявляемые прокурорами нарушения в ходе проверок исполнения законов о противодействии экстремистской деятельности в органах Минюста России свидетельствуют о необходимости усиления прокурорского надзора в указанной сфере.

При проверках исполнения законодательства, касающегося злоупотребления свободой массовой информации в рассматриваемой сфере, положения ст. 4 Закона РФ «О средствах массовой информации» необходимо применять в совокупности с иными федеральными законами, регулирующими определенные общественные отношения: «О свободе совести и о религиозных объединениях», «О противодействии экстремистской деятельности» и др.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» в случае распространения через средство массовой информации экстремистских материалов либо выявления фактов, свидетельствующих о наличии в его деятельности признаков экстремизма, учредителю и (или) редакции (главному редактору) данного средства массовой информации выносится предупреждение в письменной форме о недопустимости таких действий либо такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. При возможности принять меры по устранению допущенных нарушений в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий не менее десяти дней со дня вынесения предупреждения. Предупреждение может быть обжаловано в суд в установленном порядке. Если предупреждение не обжаловано в суде в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также, если в установленный в предупреждении срок не приняты меры по устранению допущенных нарушений, послуживших основанием для вынесения предупреждения, либо если повторно в течение двенадцати месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о признаках экстремизма в деятельности средства массовой информации, деятельность соответствующего средства массовой информации подлежит прекращению в установленном законом порядке.

*В целях выявления недостатков в работе Роскомнадзора необходимо проводить проверки надлежащего исполнения административного законодательства об административных правонарушениях.*

Так, к функциям Роскомнадзора относится рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 13.2 – 13.4, 13.6 – 13.9, 13.18, ч. 1 – 3 ст. 15.27 (в пределах своих полномочий) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Рассматривать указанные дела об административных правонарушениях вправе: главный государственный инспектор Российской Федерации по

надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, его заместители и старшие государственные инспектора Российской Федерации по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (ст. 23.44 КоАП РФ).

В компетенции Роскомнадзора рассмотрение административных материалов по вопросам распространения информации об религиозном объединении или иной организации, включенных в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», без указания на то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена (ч. 2 ст. 13.15 КоАП РФ); неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (ст. 15.27 КоАП РФ).

Когда рассмотрение административных материалов отнесено к полномочиям суда, как, например, по 20.29 (производство и распространение экстремистских материалов) КоАП РФ, решается вопрос о вынесении в силу ст. 8 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» и ст. 4 Закона РФ «О средствах массовой информации» предупреждения в письменной форме учредителю и (или) редакции (главному редактору) данного средства массовой информации о недопустимости таких действий.

Согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Роскомнадзор осуществляет контроль за представлением обязательного федерального экземпляра документов в установленной сфере деятельности Службы (пп. 5.1.1.2 и 5.1.1.5 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций).

К полномочиям ее территориальных подразделений отнесено осуществление государственного надзора и контроля в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, телевизионного вещания и радиовещания.

Наличие обязательного экземпляра способствует проведению мониторинга средств массовой информации.

Имеют место случаи, когда полномочия по контролю и надзору в указанной сфере реализуются не в полной мере.

Отсутствие обязательного экземпляра периодических изданий свидетельствует о ненадлежащем осуществлении мониторинга должностными лицами Службы.

В силу ст. 17 Федерального закона от 25.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» в каждом субъекте Российской Федерации устанавливается получатель обязательного экземпляра периодических изданий, как правило, законом субъекта РФ.

Нарушения в части не предоставления обязательных экземпляров становятся возможными в связи с непринятием территориальными управлениями мер к редакциям СМИ по направлению обязательного экземпляра печатной продукции.

Как правило, информация о предоставлении обязательного экземпляра данными СМИ не запрашивается ни в у получателя обязательного экземпляра в субъекте, ни ФГУ «Книжная палата» (периодическая печатная продукция), ни в ФГУ «Государственный фонд телевизионных и радиопрограмм» (теле-, радиопродукция), меры по привлечению к административной ответственности в связи с нарушениями по направлению обязательного экз нарушениями по направлению обязательного экземпляра печатной продукции не принимаются.

Информация о доставке обязательного экземпляра аудиовизуальной продукции зарегистрированными в Управлении телерадиокомпаниями не запрашивалась, административные производства в отношении указанных

компаний в связи с непредоставлением обязательного экземпляра аудиовизуальной продукции не возбуждались. Такие нарушения выявляются в ходе проверки регистрационных дел СМИ. Указанные факты свидетельствуют о неисполнении законодательства о предоставлении обязательного экземпляра и отсутствии надлежащего мониторинга.

Организация проверок исполнения законов о противодействии экстремистской деятельности в сетях связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и в органах Роскомнадзора прежде всего выполняет профилактическую функцию по предотвращению распространения идей, направленных на разжигание религиозной и национальной розни. Одна из задач Роскомнадзора – это выявление материалов экстремистской направленности в СМИ, в том числе распространяемых в сети Интернет, зарегистрированных в качестве средств массовой информации.

В то же время прокурорами во взаимодействии с другими правоохранительными органами принимаются меры по пресечению использования сети Интернет, не являющихся СМИ, для распространения информации религиозного экстремистского характера.

Так, прокуратурой Республики Дагестан в феврале 2012 г. в порядке ст. 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» в суды направлено два заявления о признании интернет-сайта <http://vdagestan.com> и его дублирующего ресурса <http://vdagestan.info>, представленного как «официальный ресурс Вилаята Дагестан», расположенного в международной компьютерной сети Интернет, экстремистским, так как материалы, размещенные на нем – Амира Сейфуллаха: «Джихад против вероотступников» и «Китаб ат-Таухид» («Книга единобожия») Мухаммада ибн Сулеймана ат-Тамими, признаны экстремистскими и занесены в федеральный список экстремистских материалов Минюста России. Также в суд направлено заявление о признании выступления гр. К., размещенного в международной компьютерной сети Интернет на интернет-сайте [www.guraba.info](http://www.guraba.info), экстремистским и интернет-

сайта [www.guraba.info](http://www.guraba.info) с выступлением К., расположенным в международной компьютерной сети Интернет, экстремистским.

При прокурорских проверках необходимо иметь в виду, что законодательством не окончательно урегулирован порядок принятия мер к провайдерам.

Пленум Верховного Суда РФ «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»<sup>14</sup> разъяснил, что в силу ст. 8, 10 и 11 названного Закона вопросы государственной регистрации средства массовой информации поставлены в зависимость от распространения продукции средства массовой информации. Поскольку при распространении массовой информации через сайты в сети Интернет отсутствует продукция средства массовой информации, то по законодательству сайты в сети Интернет не подлежат обязательной регистрации как средства массовой информации. Это означает невозможность привлечения лиц, осуществляющих распространение массовой информации через сайты в сети Интернет, к ответственности за изготовление или распространение продукции незарегистрированного средства массовой информации.

Лица, допустившие нарушения законодательства при распространении массовой информации через сайты в сети Интернет, не зарегистрированные в качестве средств массовой информации, несут уголовную, административную, гражданско-правовую и иную ответственность согласно законодательству Российской Федерации без учета особенностей, предусмотренных законодательством о средствах массовой информации.

В силу ст. 1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» свобода массовой информации включает в себя и право любого лица учредить средство массовой информации в любой не запрещенной законом форме. Создание сайтов в сети Интернет и

---

<sup>14</sup> Постановление Пленума Верховного Суда от 15.06.2010 № 6 // СПС «Консультант Плюс».

использование их для периодического распространения массовой информации законодательством не запрещено. С учетом этого, а также исходя из установленного ст. 13 названного Закона исчерпывающего перечня оснований для отказа в государственной регистрации средства массовой информации регистрирующий орган не вправе отказать в регистрации сайта в сети Интернет в качестве средства массовой информации, если его учредитель выразит желание получить такую регистрацию.

Так, распространенный в информационно-телекоммуникационной сети Интернет фильм «Невинность мусульман» вызвал ряд мусульманских протестов во многих арабских и европейских странах. Антиамериканские настроения вылились в массовые беспорядки с убийствами. По итогам проверки прокуратура Москвы направило заявление в суд о признании для верующих фильма с экстремистским материалом оскорбительным, которое решением Тверского районного суда Москвы от 01.10.2012 удовлетворено.

До рассмотрения заявления судом руководством Генеральной прокуратуры РФ основным операторам связи были направлены предостережения о недопустимости экстремистской деятельности.

Прокуроры субъектов Российской Федерации также приняли меры в рамках представленных полномочий по предотвращению распространения фильма, содержащего признаки экстремизма и внесли предостережения соответствующим операторам связи о недопустимости экстремистской деятельности.

Следует отметить, что организация проверок исполнения законов о свободе совести, о религиозных объединениях и противодействии экстремистской деятельности в сетях связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и в органах Роскомнадзора осуществляется в соответствии с законодательством, направлена на профилактику правонарушений в указанной сфере и строится на совместном



скоординированном взаимодействии федеральных правоохранительных и контролирующих органов.

Надзирая за исполнением законодательства *в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних*, прокурором значительное внимание уделяется недопущению вовлечения несовершеннолетних и молодежи в экстремистскую деятельность, пресечению случаев распространения среди молодежи идей религиозного экстремизма.

Так, прокурором Л. района Республики Дагестан в суд направлено заявление о ликвидации образовательного учреждения – медресе им. Магомедгаджи в связи осуществлением им образовательной деятельности без соответствующей лицензии. Решением суда заявление прокурора удовлетворено в полном объеме.

Кроме того, в сфере религиозного образования в учебных учреждениях Республики Дагестан были выявлены образовательные учреждения – медресе им. Абу-Бакара Ассдика и женское медресе им. Хадижа, осуществляющие свою деятельность без лицензии. По результатам проверки прокурором района в порядке ст. 45 ГПК РФ в суд направлены иски об обязанности получения государственной лицензии. Судом заявления прокурора рассмотрены и удовлетворены.

Наиболее характерные нарушения закона в анализируемой сфере – это факты бездействия директоров школ и отдела образования, выражающиеся в непринятии соответствующих организационно-распорядительных документов для установки согласно законодательству систем фильтрации доступа в Интернет, ограждающей учащихся от экстремистских сайтов.

Так, прокуратурой К. района Карачаево-Черкесской Республики при проверке соблюдения порядка пользования сетью Интернет установлено, что в муниципальном образовательном учреждении средней общеобразовательной школе аула К. средства фильтрации негативной информации и иные технические средства, предназначенные для защиты несовершеннолетних, не отвечают установленным требованиям. При этом

для учащихся открыт беспрепятственный доступ к материалам, включенным в федеральный список экстремистских материалов. Указанные факты свидетельствуют о непринятии мер по защите детей от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред их здоровью, нравственному и духовному развитию. По изложенным основаниям прокуратурой этого района в Карачаевский районный суд предъявлено пять исковых заявлений о признании незаконным бездействия директоров школ и отдела образования администрации Карачаевского муниципального района и об обязанности их в полном объеме устранить выявленные нарушения закона. Исковые заявления прокурора судом рассмотрены и удовлетворены.

К типичным нарушениям федерального законодательства, допускаемым органами государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления при издании нормативных правовых актов, можно отнести несоблюдение компетенции, определенной для субъектов Федерации по вопросам совместного ведения, а также закрепление необоснованно широкими пределами усмотрения, создающими возможность злоупотреблений должностными лицами, либо позволение им принятия произвольных решений.

Основной причиной выявленных в проектах нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления нарушений федерального законодательства явилось установление в проектах норм, вторгавшихся в предметы ведения Российской Федерации. Нередко в проектах закреплялись необоснованно широкие пределы усмотрения, создающие возможность для злоупотреблений должностными лицами, либо позволяли им принимать произвольные решения. Не искоренена в полном объеме присущая в основным органам местного самоуправления практика формального декларирования отдельных профилактических мероприятий при отсутствии их фактической реализации.

Одно из важных направлений противодействия экстремистской деятельности – профилактика и пресечение правонарушений экстремистской

направленности, совершенных с использованием средств массовой информации.

Согласно информационному письму Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 26.03.2007 № 17-16-07 на системной основе должна проверяться деятельность СМИ, проводиться мониторинг их печатной продукции, отслеживаться материалы, размещаемые в сети «Интернет», и др.

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

Для надлежащей надзорной деятельности в сфере противодействия экстремистской деятельности в СМИ и сети «Интернет» по всей системе органов прокуратуры проводится и серьезная организационно-подготовительная работа. В частности, практикуется направление нижестоящим прокурорам сведений о признании информационных материалов экстремистскими и включении их в федеральный список экстремистских материалов. Также в прокуратурах городов и районов ведется накопление банка данных обо всех СМИ и издательских организациях, зарегистрированных в соответствующем регионе.

В целом результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, что принимаются необходимые меры к выявлению в работе печати и телерадиовещания фактов и материалов, свидетельствующих о наличии в деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций и СМИ проявлений экстремизма. В ряде случаев своевременное реагирование государства на правонарушения экстремистской

направленности позволило не допустить использования СМИ для дестабилизации обстановки в обществе.

Последовательной и целенаправленной работой прокуроров удалось добиться того, что основные профилактические мероприятия по противодействию религиозному экстремизму стали формироваться на уровне муниципалитетов и региональных органов государственной власти.

В настоящее время во всех субъектах разработаны планы мероприятий по профилактике экстремизма и терроризма, которые утверждены либо в рамках программ по борьбе с преступностью (например, в республиках Мордовия, Татарстан), либо в виде отдельных целевых программ (например, в Республике Карелия, Нижегородской, Саратовской областях). Также принимаются комплексные программы по профилактике религиозного экстремизма в молодежной среде.

Вместе с тем, несмотря на внешнюю активность и озабоченность региональных и местных властей проблемами религиозного экстремизма, принимаемые ими меры зачастую формальны и малопродуктивны, а самое главное – это отсутствие необходимого финансирования мероприятий по противодействию экстремистской деятельности. Декларативный характер планируемых мер указанными органами зачастую обусловлен отсутствием исчерпывающего мониторинга общественно-политической ситуации в регионе, навыков работы в указанной сфере, а также должного финансового обеспечения.

Прокурорами повсеместно выявляются различные факты экстремистских проявлений со стороны религиозных объединений. Так, за хранение с целью массового распространения в библиотеке Духовного управления мусульман Республики Адыгея и Краснодарского края книг «Основы ислама», «Ислам сегодня» на основании постановления прокурора Республики Адыгея привлечен к административной ответственности муфтий указанного региона.

Анализ оперативной обстановки по линии противодействия религиозному экстремизму в Российской Федерации свидетельствует, что наряду с радикальными мусульманскими организациями все большую активность начинают проявлять представители «неорелигиозных» структур.

В частности, в Екатеринбурге был совершен поджог здания Прихода во имя Святых Козьмы и Семена Верхотурского (проведенными розыскным мероприятиями была установлена причастность к преступлению староверов-язычников). Также был произведен взрыв в храме Кирилла и Мефодия в г. Владимире. На территории храма была обнаружена листовка экстремистского содержания от имени религиозного течения «Белый шторм». За совершение этого преступления был задержан участник религиозной группы, исповедующей язычество.

Таким образом, прослеживается тенденция вовлечения молодежи, способной на совершение преступлений экстремистского характера, в деятельность «неоязыческих» объединений, по причине чего адепты таких объединений представляют особый интерес для органов прокуратуры и правоохранительных органов.

В частности, был принят ряд мер, направленных на пресечение противоправной деятельности объединения «родноверов» – «Русская правда» и признана экстремистской литература, изготавливаемая и распространяемая указанной организацией, а именно: В. Истархов «Удар русских богов», В.М. Демин «Война и вооруженная борьба», «От ариев к русичам» и др. Руководителю объединения вынесены предупреждения, главный редактор издательства привлечен к уголовной ответственности. В ряде регионов (Рязанская, Архангельская, Кировская и др. области) были возбуждены уголовные дела в отношении распространителей названной литературы.

Преступления экстремистской направленности в большинстве своем представляют собой преступления небольшой и средней тяжести. Низкие размеры санкций уголовных норм не позволяют эффективно устранять лидеров и активных участников религиозных экстремистских сообществ

посредством применения мер уголовно-правового принуждения. В этом контексте наиболее перспективным представляется признание объединений экстремистскими и запрета их деятельности.

Так, следственным отделом УФСБ по Оренбургской области расследуется уголовное дело по ч. 1 ст. 282<sup>2</sup> УК РФ в отношении сторонника запрещенного экстремистского международного религиозного объединения «Нурджулар» Кельмухамбетова А.Р., создавшего в 2008 г. в г. Оренбурге сеть «медресе» для изучения книг С. Нурси – основоположника «Нурджулар», а также Ф. Гюлена – современного лидера организации.

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций. Запрещаются создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых противоречат закону.

В соответствии со ст. 117 ГК РФ общественными и религиозными организациями (объединениями) признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей.

Согласно ст. 6 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» религиозным объединением в Российской Федерации признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

В то же время в силу п. 2 ст. 6 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» порядок определения перечня организаций и лиц, в отношении которых имеются

полученные в установленном в соответствии с данным Федеральным законом порядке сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, либо юридическое лицо, прямо или косвенно находящееся в собственности или под контролем таких организаций или лица, либо физическое или юридическое лицо, действующее от имени или по указанию таких организаций или лица, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Там же содержится норма, согласно которой одним из оснований для включения организации в указанный перечень служит вступившее в законную силу решение суда Российской Федерации о ликвидации или запрете деятельности организации в связи с ее причастностью к экстремистской деятельности.

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

При прокурорском надзоре необходимо обеспечивать своевременное получение полной и достоверной информации из соответствующих министерств и федеральных служб, а также из подведомственных им органов.

Значительными полномочиями и обязанностями в сфере борьбы с экстремизмом наделены сотрудники оперативных подразделений ФСБ России, *в частности*: для решения основных задач согласно Федеральному закону «О федеральной службе безопасности» осуществляют также функции

по противодействию экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 23.06.2004 № 307 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу» данная Служба формирует перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности, и вносит в него изменения; разрабатывает и проводит мероприятия по предупреждению нарушений законодательства Российской Федерации в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

При подготовке комплекта документов для прохождения процедуры лицензирования органы Федеральной службы по финансовым рынкам обязаны руководствоваться такими нормативными правовыми актами, как постановление Правительства Российской Федерации от 18.01.2003 № 27 «Об утверждении Положения о порядке определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом».

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 06.10.2006 № 604 ведется контроль за выполнением уполномоченными органами иностранных государств обязательств по целевому использованию отдельных видов продукции с целью исключения возможности перепродажи и (или) передачи этих видов продукции незаконным вооруженным формированиям, террористическим и экстремистским организациям, преступным сообществам (преступным организациям) и физическим лицам, а также



государствам, в отношении которых запрещается или ограничивается вывоз (ввоз) продукции военного назначения в целях обеспечения выполнения решений Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

В п. 4 Положения о порядке определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 18.01.2003 № 27, установлено правило, в соответствии с которым для идентификации организаций, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности, в Федеральную службу по финансовому мониторингу, кроме решения суда Российской Федерации о ликвидации или запрете деятельности данной организации, должна быть представлена информация, содержащая сведения о наименовании, идентификационном номере налогоплательщика, регистрационном номере, месте регистрации и адресе фактического места нахождения, а также идентификационные данные учредителей и/или руководителей организации.

Росфинмониторинг составляет и вносит изменения и дополнения в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности (далее – Перечень), в соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и постановлением Правительства Российской Федерации от 18.01.2003 № 27 «Об утверждении Положения о порядке определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом».

Согласно Федеральному закону № 115-ФЗ банки обязаны выявлять в рамках обязательного контроля операции с денежными средствами или иным имуществом в случае, если хотя бы одна из сторон – организация или физическое лицо, в отношении которых имеются полученные в установленном в соответствии с Федеральным законом порядке сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму.

Федеральная служба по финансовому мониторингу составляет и вносит изменения и дополнения в Перечень на основании: сведений о вступивших в законную силу решениях судов Российской Федерации о ликвидации или запрете деятельности организации в связи с осуществлением ею экстремистской деятельности, а также об отмене (изменении) этих решений; принятых Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненными ему прокурорами решений о приостановлении деятельности организации в связи с их обращениями в суд с заявлением о привлечении этой организации к ответственности за террористическую деятельность, а также об утрате этими решениями силы. Указанный Перечень доводится до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом.

Для установления признаков экстремизма в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации учитывается норма, закрепленная в ст. 15 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», где сказано, что, если руководитель или член руководящего органа данного объединения или организации делает публичное заявление, призывающее к экстремистской деятельности, без указания на то, что это его личное мнение, а равно в случае вступления в законную силу в отношении такого лица приговора суда за преступление экстремистской направленности соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация обязаны в течение пяти дней со дня, когда указанное заявление было сделано, публично заявить о своем несогласии с высказываниями или действиями

такого лица. Если соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация такого публичного заявления не сделает, это может рассматриваться как факт, свидетельствующий о наличии в их деятельности признаков экстремизма.

В Российской Федерации запрещаются создание и деятельность общественных и религиозных объединений, иных организаций, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. В случае, предусмотренном ч. 4 ст. 7 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», либо в случае осуществления общественным или религиозным объединением, либо иной организацией, либо их региональным или другим структурным подразделением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация могут быть ликвидированы, а деятельность соответствующего общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему соответствующего прокурора.

По указанным в ч. 2 этой статьи основаниям общественное или религиозное объединение может быть ликвидировано, а деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена по решению суда также на основании заявления федерального органа государственной регистрации или его соответствующего территориального органа.

В случае принятия судом по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», решения о ликвидации общественного или религиозного объединения их региональные и другие структурные подразделения также подлежат ликвидации.

Оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество общественного или религиозного объединения либо иной организации, ликвидируемых по основаниям, предусмотренным названным Федеральным законом, подлежит обращению в собственность Российской Федерации. Решение об обращении указанного имущества в собственность России выносится судом одновременно с решением о ликвидации общественного или религиозного объединения либо иной организации.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» деятельность религиозного объединения может быть приостановлена, религиозная организация может быть ликвидирована, а деятельность религиозного объединения, не являющегося религиозной организацией, может быть запрещена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом № 114-ФЗ.

В принятии решений о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» задействована вся система судов, исключая Конституционный Суд Российской Федерации.

## **Раздел 6. Применение мер прокурорского реагирования по фактам нарушений законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму**

*1. Опротестовывание правовых актов, противоречащих законам о свободе совести, о религиозных объединениях и противодействии экстремизму*

В случае выявления актов или их отдельных предписаний (пунктов), противоречащих законодательству о свободе совести и о религиозных объединениях, прокурором или его заместителем в соответствии со ст. 23

Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» приносится протест в орган или должностному лицу, издавшим этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо направляется заявление в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством.

Эффективность протеста во многом определяется теми требованиями, которые в нем излагаются. В связи с этим протест должен содержать конкретные требования прокурора по устранению допущенного нарушения закона (в т.ч. устранить вредные последствия, вызванные изданием акта, прекратить противоправную деятельность, возратить государству незаконно израсходованные деньги и т.д.).

Практика работы прокуратуры свидетельствует, что издание правовых актов (приказов, положений и др.) в нарушение законодательства о свободе совести и о религиозных объединениях допускается на всех уровнях государственной власти. Наиболее распространенными нарушениями являются принятие решений о неправомерном воспрепятствовании (или ограничении) деятельности отдельных религиозных объединений; отказы (или волокита) при рассмотрении заявлений религиозных организаций о возвращении зданий или о строительстве новых культовых зданий; отказ (или волокита) при рассмотрении заявлений религиозных организаций о регистрации или перерегистрации; отказ в праве на альтернативную гражданскую службу; использование бюджетных средств для строительства культовых зданий религиозных объединений и т.д.

При условии отклонения адресатом ранее принесенного протеста либо затягивания вопроса приведения нормативного правового акта в соответствие с законодательством прокурорам предписано в соответствии с абз. 2 п. 2.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов

Российской Федерации и местного самоуправления» обращаться с заявлением в суд.

### *2. Вынесение прокурором постановлений*

В тех случаях, когда возникает необходимость в привлечении виновного в нарушении законодательства к административной ответственности и этот вопрос не был поставлен в представлении или другом акте реагирования, прокурор выносит постановление о возбуждении дела об административном правонарушении (ст. 28.4 КоАП РФ). Эти постановления могут выноситься в отношении должностных и иных лиц, нарушивших требования законодательства. Постановления направляются в органы, обладающие правом применения административных санкций.

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

*Изучение практики работы ряда прокуратур показывает, что нередко прокуроры под разными предлогами уклоняются от решения вопросов об уголовном преследовании за совершение преступлений рассматриваемой категории.* Подобная практика не способствует нормализации ситуации в сфере межрелигиозных отношений. Однако имеют место и факты возбуждения уголовных дел без проведения достаточной предварительной проверки. Поэтому прокурорам следует ответственно относиться к реализации своих полномочий на данном участке работы.

### *3. Вынесение предупреждений и предостережений о недопустимости нарушений закона*

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель в письменной форме направляет должностным лицам, а при наличии сведений

о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, – руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам, предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1 ФЗ «О прокуратуре», ст. 6 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»).

Кроме этого, в соответствии со ст. 8 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненным ему соответствующим прокурором может быть вынесено предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов через средство массовой информации и осуществления им экстремистской деятельности. Согласно ст. 7 этого же Закона предупреждение может быть вынесено и общественному или религиозному объединению либо иной организации в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в их деятельности, в том числе в деятельности хотя бы одного из их региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма.

Основанием для вынесения предупреждения могут быть обращения граждан, публикации в средствах массовой информации (в том числе электронных), проведение публичных мероприятий с использованием лозунгов, содержащих призывы экстремистской направленности, распространение листовок и т.д.

При этом следует учесть, что, как правило, прямых призывов, носящих экстремистский характер, данные выступления (материалы) не содержат. Следовательно, признаки экстремизма в деятельности религиозных объединений необходимо устанавливать путем анализа всей их деятельности (произносимых, публикуемых материалов, графических и аудиовизуальных материалов) с привлечением специалистов в области лингвистики для получения компетентного заключения о наличии в них призывов, направленных на возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, призывов к насилию.

#### *4. Внесение представлений об устранении нарушений законов о свободе совести и о религиозных объединениях*

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

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

Все предложения, включаемые в представление, должны быть конкретными, предусматривать наиболее результативные мероприятия по устранению нарушений закона и по их предупреждению. Представления, вносимые на основе глубокого обобщения распространенных законности, анализирующие условия их совершения, оказывают администрации серьезную помощь в устранении причин и условий, способствующих правонарушениям.

Изучение представлений показывает, что их эффективность снижается от того, что порою отсутствует анализ причин нарушений соответствующего законодательства и способствующих им условий, не называются конкретные нарушители, требования прокуроров формулируются неконкретно, что затрудняет или делает невозможным их исполнение. Устранение подобных недостатков будет способствовать повышению эффективности представления.

На основании анализа практики применения законодательства о свободе совести и о религиозных объединениях и допускаемых нарушений в регионе или органами конкретного ведомства, коммерческой и некоммерческой



структуры, прокуроры могут вносить обобщенные представления в адрес местной администрации или руководителей ведомств, объединений.

#### *5. Вынесение предупреждений*

Согласно ст. 8 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» в случае распространения через средство массовой информации экстремистских материалов либо выявления фактов, свидетельствующих о наличии в деятельности средства массовой информации признаков экстремизма, прокурор уполномочен вынести его учредителю и (или) редакции (главному редактору) предупреждение в письменной форме о недопустимости таких действий.

#### *6. Внесение требований*

В соответствии с положениями ст. 9.1 Закона о прокуратуре, согласно которой при выявлении в нормативном правовом акте, в том числе принятом в сфере деятельности общественных объединений, коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, издавших этот акт, **требование** об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

#### *7. Обращение прокурора в суд с заявлением о признании информационных материалов экстремистскими*

В соответствии с положениями совместного распоряжения Генерального прокурора Российской Федерации № 270/27р, МВД РФ № 1/9789, ФСБ РФ № 38 от 16.12.2008 «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма» прокурорам предписано: 1) проводить анализ сведений, размещенных в сети «Интернет»; 2) принимать меры, направленные на документирование фактов распространения экстремистских идей на сайтах сети и установление лиц, виновных в их распространении, уделяя особое внимание случаям

обнародования запрещенной экстремистской литературы; 3) собранные материалы направлять в следственные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела с одновременным уведомлением прокуратуры субъекта Российской Федерации; 4) решать вопрос о привлечении к административной ответственности распространителей включенных в федеральный список экстремистских материалов (п.п. 2.4); 5) шире использовать гражданско-правовые методы с целью пресечения деятельности интернет-сайтов, содержание которых направлено на возбуждение социальной, национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды (п.п. 3.3).

Кроме того, во исполнение приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» от прокуроров требуется: 1) особое внимание уделять обеспечению постоянного и эффективного надзора за исполнением законодательства о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной миграционной службы, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и их территориальных органов, в том числе за своевременностью, полнотой, законностью и обоснованностью принимаемых ими мер по выявлению и пресечению экстремистских проявлений; 2) установить постоянное взаимодействие с территориальными подразделениями федерального органа исполнительной власти, на которые возложены функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций; 3) при выявлении информационных материалов экстремистского характера обеспечивать проведение соответствующих исследований и судебных экспертиз в рамках доследственных проверок и расследования уголовных дел; 4) при наличии положительных экспертных заключений своевременно решать вопрос о

направлении в суды заявлений об установлении наличия в информационных материалах признаков экстремизма и признании их экстремистскими (п.п. 1.2).

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

Учитывая, что такая форма обращения в суд процессуальным законодательством не предусмотрена, представление о признании материалов экстремистскими в соответствии с уже сложившейся практикой следует вносить в форме заявления на основании ст. ст. 45, 262 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в защиту интересов Российской Федерации. В заявлении необходимо отразить конкретный признак (один или несколько) экстремистской деятельности; конкретизировать информационный материал по виду (книга, брошюра, газета или отдельная статья, публикация, теле-, радиопередача, листовка и т.д.), указать его выходные данные (идентификационные признаки: название, год выпуска издания, выхода в эфир, автора, переводчика и т.д.), поставить вопрос о включении материала в федеральный список экстремистских материалов и их конфискации. Принять меры к привлечению к участию в деле всех заинтересованных лиц. При подготовке заявления в суд прокурор должен получить результаты комплексного психолого-лингвистического исследования текста.

***Пример:** Ленинский районный суд г. Грозного Чеченской Республики удовлетворил исковое заявление заместителя прокурора республики о признании экстремистским материалом видеообращения участника НВФ С. под названием «Обращение моджахедов Веденского сектора», размещённого в сети Интернет. В своих обращениях С. призывал к враждебным действиям одной группы лиц по отношению к другой, объединённых по признакам национальности, происхождения и отношения к религии. В отношении Седиева было возбуждено уголовное дело по п. «в» ч. 2 ст. 282 УК РФ<sup>15</sup>.*

---

<sup>15</sup>В Чеченской Республике суд удовлетворил требование прокуратуры о признании экстремистским материалом видеообращения одного из участников незаконных

### *8. Приостановление деятельности религиозного объединения*

Полномочия прокурора о мерах реагирования на нарушения в рассматриваемой сфере регулируются рядом законов:

1) согласно ст. 42 Закона об общественных объединениях Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненный ему соответствующий прокурор при неустранении общественными объединениями нарушений Конституции Российской Федерации и законодательства, а также при продолжении ими действий, противоречащих уставным целям, вправе **приостановить** деятельность общественного объединения на срок до шести месяцев.

2) деятельность общественного объединения может быть также приостановлена прокурором в порядке и по основаниям, предусмотренным ст. 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», – с момента обращения в суд с заявлением о ликвидации либо запрете деятельности общественного объединения, носящей экстремистский характер и повлекшей нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда. Важно отметить, что приостановление деятельности сохраняет силу до рассмотрения судом соответствующего заявления о ликвидации общественного объединения либо запрете его деятельности.

3) приостановление деятельности общественного объединения фактически означает, что приостанавливается его деятельность как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать

и проводить собрания, митинги, демонстрации и другие массовые публичные мероприятия, принимать участие в выборах всех звеньев органов власти, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, и уплате штрафов. В то же время общественное объединение по-прежнему вправе свободно распространять информацию о своей деятельности; участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления; выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни; вносить предложения в органы государственной власти; осуществлять в соответствии с положениями своего устава предпринимательскую (хозяйственную) деятельность и т.д.

*9. Обращение прокурора в суд с заявлением о ликвидации (запрете деятельности) религиозного объединения*

Неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям, в силу требований ст. 44 Закона об общественных объединениях является основанием для ликвидации общественного объединения или запрета его деятельности по заявлению прокурора через суд.

Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации, влечет прекращение его деятельности без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам.

Федеральным законом от 10.01.2006 № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» в ст. 44 Закона об общественных объединениях введено положение, согласно которому заявление в суд о ликвидации международного или общероссийского общественного объединения вносится Генеральным прокурором Российской Федерации, а заявление в суд о ликвидации межрегионального, регионального или местного общественного объединения – прокурором соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», или соответствующим территориальным органом федерального органа государственной регистрации.

Надо отметить, что законодатель различает категории «ликвидация» и «запрет деятельности» общественного объединения.

Подтверждением вышеуказанного служат положения ГПК РФ, согласно абз. 3 п. 1 ст. 26 которого верховной суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа «рассматривают в качестве суда первой инстанции гражданские дела о приостановлении деятельности или ликвидации регионального отделения либо иного структурного подразделения политической партии, межрегиональных и региональных общественных объединений; о ликвидации местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации; о запрете деятельности не являющихся юридическими лицами межрегиональных и региональных общественных объединений и местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации».

Одновременно с обращением в суд с заявлением о ликвидации (запрете деятельности) религиозного объединения решается вопрос о необходимости

приостановления его деятельности в порядке, установленном ст. 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». Деятельность организации приостанавливается постановлением прокурора.

При выявлении в ходе проводимых проверок фактов, когда от имени организации или в её интересах осуществляются организация, подготовка и совершение преступлений террористического характера, а также в случае, если указанные действия осуществляет лицо, которое контролирует реализацию организацией её прав и обязанностей, следует инициировать перед судом вопрос о признании такой организации террористической, ее ликвидации и запрещении деятельности (ст. 24 Федерального закона «О противодействии терроризму»).

*10. Принятие прокурором мер к возмещению морального и материального ущерба (вреда), причиненного правонарушениями в сфере исполнения законодательства о свободе совести и о религиозных объединениях*

При совершении правонарушений в сфере исполнения законодательства о свободе совести и о религиозных объединениях может быть причинен материальный ущерб, как гражданам, так и государству, регионам, предприятиям и т.д. Этот ущерб в соответствии с требованиями законодательства должен возмещаться юридическими, должностными и физическими лицами его причинившими. Прокурору следует следить за тем, чтобы требования законодательства относительно возмещения материального ущерба неукоснительно соблюдались. Для этого прокурор может использовать различные правовые средства и методы работы. Во-первых, прокуроры должны вести соответствующую разъяснительную работу в целях положительного решения вопроса о добровольном возмещении ущерба виновными.

Благодаря такой работе материальный ущерб может быть возмещен *добровольно*, особенно это актуально для граждан, допустивших умышленное публичное осквернение религиозной или богослужебной

литературы, предметов религиозного почитания, знаков или эмблем мировоззренческой символики и атрибутики либо их порча или уничтожение (ст.5.26 КоАП РФ).

В тех случаях, когда ведется предварительное следствие, следует ориентировать следователей на то, чтобы причиненный нарушителем ущерб был возмещен в ходе следствия. В целях обеспечения возмещения ущерба может быть наложен арест на имущество.

Прокуроры также вправе предъявлять иски в суды общей юрисдикции и арбитражные суды в пользу как юридических, так и физических лиц, понесших материальный ущерб в результате совершения правонарушений в рассматриваемой сфере. При этом следует иметь в виду, что иски в суд могут предъявлять и другие заинтересованные органы: подразделения Рособнадзора, Роспотребнадзора, Роскомнадзора и др., региональные управления государственной охраны объектов культурного наследия, комитеты по свободе совести, взаимодействию с религиозными организациями и т.д. Предъявляя иски, прокурор не должен подменять эти органы, а действовать только в тех случаях, когда по какой-то причине этого не могут сделать другие органы. Следует подчеркнуть, что работа контролирующих органов по возмещению материального ущерба, причиненного правонарушениями в рассматриваемой сфере, должна находиться в поле зрения прокурора и они должны оказывать содействие им при ее осуществлении (правовая помощь при предъявлении исков, поддержание заявленных исков в суде и т.д.). Работа прокуроров по предъявлению исков может считаться завершённой лишь в случае исполнения судебных решений как в добровольном, так и в принудительном порядке.

Не менее действенной мерой укрепления законности в рассматриваемой сфере является подача прокурором в суд *искового заявления* в интересах лиц, пострадавших от деятельности общественного объединения (ст. 45 ГПК РФ).



Поводами обращения прокурора в суд в защиту интересов конкретных граждан могут служить, прежде всего, заявления самих граждан, в которых они просят помочь им защитить права перед религиозными объединениями. Причинами этого может служить то, что они сами находятся в тяжелом материальном положении, у них нет средств, чтобы доехать до суда, нет юридических знаний для оформления необходимых документов. Зачастую связано это и с тем, что попытки самих граждан обратиться в суд за защитой своих прав успеха не имели.

### *11. Принятие прокурором мер по контролю за эффективностью мер прокурорского реагирования*

Реализуя предоставленные законом полномочия, прокурор особенное внимание должен уделять контролю достаточности и эффективности принятых мер прокурорского реагирования, обеспечению неотвратимости ответственности лиц, виновных в нарушении закона.

На прокурорах лежит обязанность по осуществлению контроля за реализацией (исполнением) внесенных ими актов прокурорского надзора. Они должны добиваться, чтобы содержащиеся в актах реагирования требования исполнялись своевременно и в полном объеме. При необходимости следует проводить контрольные проверки фактического устранения нарушений рассматриваемого законодательства. В тех случаях, когда требования прокурора не выполняются, необходимо ставить вопрос о привлечении виновных лиц к установленной законом ответственности.

Важным элементом правильной организации надзорной работы прокурора, определяющим эффективность реализации каждого из средств прокурорского воздействия на правонарушителей, является неременный контроль за выполнением предъявляемых к ним требований, оценка результативности и достаточности принятых мер. В этих целях ведется учет направленных актов реагирования, фиксируются и перепроверяются сроки их рассмотрения, анализируются письменные сообщения о мерах, принятых

по актам реагирования, осуществляются контрольные проверки фактического устранения выявленных нарушений закона. Проверяется также рецидив совершения нарушений и, соответственно, решается вопрос о дополнительном реагировании на вновь выявленные нарушения. Важным показателем эффективности прокурорского реагирования является не только устранение конкретных нарушений, но и заметное улучшение законности на поднадзорном объекте, создание обстановки, исключающей совершение аналогичных нарушений в будущем.

### *12. Взаимодействие со средствами массовой информации и институтами гражданского общества*

В соответствии с распоряжением Генерального прокурора РФ № 270/27р, МВД РФ № 1/9789, ФСБ РФ № 38 от 16.12.2008 «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма» прокурорам предписано изучать и распространять положительный опыт работы правоохранительных органов по противодействию экстремизму, в том числе в рамках международно-правового сотрудничества; регулярно проводить учебно-методические семинары (п. 1.7).

Согласно требованиям приказа Генерального прокурора РФ от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» в организации надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности от прокуроров требуется при наличии оснований использовать возможности взаимодействия с негосударственными организациями, общественными и религиозными объединениями, политическими партиями. В необходимых случаях предавать гласности принимаемые органами прокуратуры меры по предупреждению и пресечению экстремизма (п. 1.8). Также требуется наладить систему сбора,

накопления и обработки данных о нарушениях законодательства о противодействии экстремистской деятельности, наиболее актуальные и проблемные вопросы рассматривать на координационных и межведомственных совещаниях руководителей правоохранительных органов (п. 1.7).

Хорошие результаты в плане предупреждения нарушений указанного законодательства достигаются тогда, когда вся правоохранная деятельность прокуратуры протекает в условиях гласности. Существенную роль в этом играют информации о состоянии исполнения рассматриваемого законодательства и о принимаемых прокуратурой мерах в данной области, направляемые в органы представительной власти, администрацию и в другие органы.

Большое предупредительное воздействие оказывают доклады и отчеты прокуроров о результатах проверок на собраниях коллективов учреждений и организаций, на заседаниях органов исполнительной и законодательно власти, публикации прокуроров в печати, выступления на радио и по телевидению по вопросам исполнения законодательства о свободе совести и о религиозных объединениях, консультации и другие формы разъяснения требований рассматриваемого законодательства должностным лицам и гражданам. Прокуроры должны активно использовать все средства и формы работы для предупреждения нарушений соответствующего законодательства.

Кроме того, принимаемые органами прокуратуры меры по предупреждению и пресечению религиозного экстремизма подлежат своевременному приданию гласности<sup>16</sup> с учетом требования об исключении фактов утечки сведений, полученных при производстве оперативно-

---

<sup>16</sup> Андрианов М.С., Забелина Е.А. Взаимодействие органов прокуратуры со средствами массовой информации: научно-практические рекомендации. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2011.

розыскных мероприятий и предварительного следствия (п. 1.8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362)<sup>17</sup>.

При этом необходимо:

обеспечивать взвешенный подход к отбору материалов;

строго руководствоваться требованиями Конституции РФ, гарантирующей каждому гражданину право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, а также международными актами, запрещающими предавать гласности любую информацию, которая может привести к указанию на личность несовершеннолетнего правонарушителя без его согласия и согласия его законного представителя;

обеспечивать тщательную проверку данных, готовящихся для освещения в СМИ, следить за тем, чтобы в них не содержались сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, а также информация конфиденциального характера;

предавать гласности материалы проверок и предварительного следствия в точном соответствии с требованиями федерального законодательства.

В частности, следует учитывать положения п. 3 ст. 5 Закона о прокуратуре РФ, согласно которым никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок, проводимых органами прокуратуры, до их завершения.

Таким образом, информация, предоставляемая в СМИ, должна быть объективной, проверенной и не содержать охраняемых законом тайн. Ответственность за достоверность и полноту содержащихся в этих материалах сведений несут лица, предоставившие их в СМИ либо в соответствующее вышестоящее подразделение прокуратуры.

---

<sup>17</sup> Будаев С.Н. Организация работы прокурора по взаимодействию с институтами гражданского общества: методические материалы к семинару. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2011.

Официальные сообщения от имени Генеральной прокуратуры РФ направляются исключительно через Управление взаимодействия со СМИ и только с согласия Генерального прокурора РФ, а в региональных прокуратурах – через соответствующие подразделения этих прокуратур с согласия соответствующего руководства.

В органах прокуратуры подлежит ежедневному осуществлению мониторинг ведущих СМИ в целях анализа состояния законности, выявления нарушений и принятия мер прокурорского реагирования. О принятых в связи с этим мерах реагирования прокуроры должны оперативно информировать соответствующие подразделения региональных прокуратур, Управление взаимодействия со СМИ Генеральной прокуратуры РФ. Согласно принятой в системе органов прокуратуры практике производится ежедневное обновление новостных лент Интернет-представительств Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур.

Активность прокуроров обуславливается необходимостью системного, на постоянной основе информирования граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, различных институтов гражданского общества о работе органов прокуратуры. Для обеспечения бесперебойной наполняемости СМИ соответствующей информацией ведомственными нормативными актами<sup>18</sup> в зависимости от характера и актуальности информации определяются сроки и периодичность ее предоставления в специализированные подразделения по взаимодействию со СМИ, собственно в СМИ.

Следует отметить, что в системе органов прокуратуры постоянное внимание уделяется вопросам надлежащей организации взаимодействия со СМИ.

---

<sup>18</sup> См.: п. 2 – 5 приказа Генерального прокурора РФ от 23.10.2009 № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации», п. 1 указания Генерального прокурора РФ от 16.11.2006 № 105/40 «О порядке представления для опубликования материалов о работе органов прокуратуры по противодействию коррупции».

Так, работа по обеспечению гласности как самостоятельная позиция зачастую введена в рейтинг по оценке деятельности горрайспецпрокуратур, что оказывает существенное влияние на достигаемые на местах результаты.

Силами региональных прокуратур организован и ведется ежемесячный мониторинг обеспечения гласности работниками горрайспецпрокуратур, что дает возможность отслеживать складывающуюся на местах ситуацию, при необходимости оперативно реагировать, использовать в целях активизации и совершенствования этой работы различные организационно-управленческие меры, в том числе связанные с поощрением и взысканием. Вопросы эффективности организации взаимодействия со СМИ ежегодно обсуждаются на коллегиях региональных прокуратур, что позволяет своевременно обращать внимание на необходимость устранения недостатков в этой работе.

Принципиальное значение в этом вопросе имеет содержание п. 19 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195, в котором прокурорам предписано обеспечить гласность и прозрачность в деятельности органов прокуратуры на всех участках работы, активно использовать в этих целях возможности СМИ и иные информационно-телекоммуникационные площадки ведения активного диалога с населением.

В соответствии с п. 22 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур предписано направлять в Генеральную прокуратуру РФ копии документов прокурорского реагирования по наиболее актуальным вопросам, в том числе по результатам проверок сообщений о массовых, грубых нарушениях закона, вызвавших общественный резонанс и критические выступления в СМИ, информировать ее о возникающих проблемах, имеющих общегосударственное значение и требующих разрешения на федеральном уровне.

Согласно требованиям п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» прокуроры должны активно взаимодействовать с общественными объединениями путем оказания им содействия в защите прав граждан, обращая при этом внимание на правовую основу для разрешения наиболее значимых проблем, разъясняя социальную сущность и конкретное содержание нормативных предписаний. Наряду с зарекомендовавшими себя формами пропаганды права следует внедрять новые организационные формы правового просвещения, в том числе используя современные информационные технологии.

Среди наиболее реализуемых форм взаимодействия прокуроров с общественными объединениями следует назвать:

участие в работе семинаров, «круглых столов», пресс-конференций по вопросам укрепления законности;

предоставление информации общественным объединениям;

приглашение представителей общественных организаций на открытые судебные процессы и на совещания в органах прокуратуры;

ведение постоянных правовых рубрик в специализированных печатных органах общественных организаций;

обмен статистической и оперативной информацией;

совместное обсуждение проблем профилактики нарушений закона.

В целом хорошо зарекомендовали себя на практике и такие формы взаимодействия прокуратуры с правозащитными и иными общественными объединениями, как подготовка и широкое распространение совместных информационных материалов о роли прокуратуры и общественности в защите прав и свобод человека и гражданина; участие в правовых консультациях и лекциях, проводимых общественными объединениями с целью привлечения внимания общества к проблеме защиты прав человека; издание совместных сборников по проблемам защиты прав и свобод человека

и гражданина; публикации в СМИ и специальной литературе сообщений, посвященных результатам совместной работы по защите прав и интересов граждан; участие сотрудников общественных организаций в работе общественных приемных органов прокуратуры, организация телефонных горячих линий; привлечение специалистов общественных объединений к подготовке проектов правовых актов по вопросам обеспечения прав и свобод человека и гражданина; подготовка в аспирантуре Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации научных кадров для общественных формирований; привлечение специалистов общественных организаций к экспертной оценке разработанных сотрудниками научно-исследовательских учреждений Генеральной прокуратуры Российской Федерации программ, методических рекомендаций по вопросам обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Общие точки соприкосновения могут проявляться при участии в общественных и открытых депутатских слушаниях, совместной выработке экспертной оценки ситуации, состояния законности, инициировании социологических исследований по различным вопросам общественного мнения, использовании их результатов и др.

Практика активного диалога власти и гражданских структур в целом уже доказала способность выработки совместных продуктивных решений, определения дальнейших действий и консолидации усилий с органами прокуратуры, а также оценки качества их работы. Продолжающийся процесс совершенствования законов об общественных объединениях, развитие гражданского общества требуют от прокуроров (с учетом решаемых органами прокуратуры в конкретных условиях целей и задач) углубления сотрудничества с общественными структурами, интенсивного поиска и внедрения в практику новых подходов к организации взаимодействия с ними<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup>Капинус О.С. и др. Критерии и показатели оценки работы прокуратуры субъекта Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка (концептуальный



## **Раздел 7. Надзор за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности в сфере противодействия религиозному экстремизму**

Организация прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении ОРД в религиозной сфере достаточно подробно урегулирована как в правовом плане, так и в плане научно-методических разработок<sup>20</sup>.

При организации прокурорского надзора в рассматриваемой сфере прокурорам следует обращать особое внимание на следующие нормативные правовые акты:

1. Совместное распоряжение Генерального прокурора Российской Федерации № 270/27р, МВД РФ № 1/9789, ФСБ РФ № 38 от 16.12.2008 «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма», в котором отмечено, что органами, осуществляющими ОРД, в полном объеме не задействуется комплекс предоставленных законом полномочий; недостаточно реализуется мероприятий по оперативному внедрению в среду радикально настроенных сообществ, по разложению группировок экстремистов; слабо используются возможности сотрудничества с территориальными органами Минюста и ФМС России; требует своего

---

подход). М., 2011; Бессарабов В.Г. и др. Взаимодействие органов прокуратуры с уполномоченными по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: пособие. М., 2012. Жидких А.А. и др. Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению. Метод. рекомендации. АГП РФ. М., 2010. Соглашение от 25.03.1998 № 18 «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации в сфере надзора и контроля за ведомственным нормотворчеством, правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также за созданием и деятельностью общественных и религиозных объединений».

<sup>20</sup> Жук О.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов при использовании результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовном судопроизводстве: учеб. пособие. АГП РФ. М., 2012; Он же; Оперативно-розыскные мероприятия. Методические материалы к семинару. АГП РФ. М., 2012.

совершенствования работа по информационному обмену, как между правоохранительными органами, так и их с другими органами власти различного уровня.

В связи с этим Генеральной прокуратуре РФ, МВД России, ФСБ России указанным распоряжением предписано вопросы выявления, предупреждения и пресечения деятельности религиозных объединений, цели или действия которых имеют экстремистскую направленность, считать приоритетными, при этом особое внимание уделять пресечению финансирования совершаемых ими экстремистских деяний (п.п. 1.1).

Кроме того, прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним специализированные прокуроры должны активизировать надзор за исполнением законодательства об ОРД, особое внимание уделять вопросам эффективности, реализации, планированию, полноте мероприятий и использованию результатов ОРД в отношении лиц и объединений экстремистской направленности (п.п. 3.1).

2. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности», которым установлено, что при осуществлении надзора за ОРД по выявлению и пресечению преступлений экстремистской направленности прокуроры должны обеспечить принятие необходимых мер с целью тщательного установления всех обстоятельств содеянного, в том числе выяснения причастности виновных лиц к деятельности религиозных объединений, а также степени участия последних в противоправных действиях (п.п. 1.4).

3. В соответствии с пп. 1.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 22.10.2009 № 339 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму» при осуществлении надзора за ОРД по выявлению и пресечению преступлений террористического характера требуется обеспечивать принятие необходимых мер по выяснению причастности виновных лиц к деятельности

террористических организаций и религиозных объединений и степени участия их в противоправных действиях.

Кроме этого, в соответствии с пп.1.6 вышеуказанного приказа исполнение законодательства об ОРД, направленной на предупреждение, выявление и пресечение преступлений террористического характера, розыск лиц, причастных к их организации и совершению, установление и ликвидацию источников и каналов финансирования терроризма, противодействие использованию сети Интернет в террористических целях предписывается проверять в уполномоченных органах не реже одного раза в полугодие (аналогичные требования по периодичности проведения проверок содержатся в пп. 1.8 приказа 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»). Также необходимо уделять особое внимание результатам ОРД, вопросам своевременности и полноты оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ), устранению ранее выявленных нарушений и качеству ведомственного контроля, обеспечив проверку законности, обоснованности и соблюдения установленного порядка заведения и прекращения всех дел оперативного учета (далее – ДОУ) названной категории, сроков и порядка их ведения.

Проверки исполнения законов при осуществлении ОРД в рассматриваемой сфере в соответствии с п. 5 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» проводятся по общим основаниям: а) по обращениям граждан, юридических и должностных лиц; б) по результатам изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях или при поступлении информации о ненадлежащем исполнении поручения следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания по уголовным делам и материалам проверки сообщения о

преступлении или решения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, а также в связи с ненадлежащим исполнением требований уполномоченного прокурора; в) в плановом порядке, в том числе по указанию вышестоящего уполномоченного прокурора; г) в других случаях, с учетом состояния законности в этой сфере деятельности и отсутствия положительных результатов в работе по выявлению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, при раскрытии преступлений, розыске обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам и лиц, без вести пропавших.

Арсенал средств воздействия на поднадзорные оперативно-розыскные органы, предоставленный уполномоченному прокурору, выражен в следующих составляющих:

1. Принесение протеста используется как акт прокурорского реагирования в случае выявления необоснованного решения о заведении либо прекращении ДОУ, другого незаконного решения ОРО.

2. Внесение представлений на допущенные нарушения законодательства об ОРД – еще одна форма прокурорского реагирования.

3. Предостережение прокурора как акт прокурорского реагирования может быть объявлено руководителю ОРО в случае выявления обстоятельств, которые могут привести к нарушению законов. Так, практика знает примеры объявления предостережений в случаях отказа в предоставлении прокурору для проверки оперативно-розыскных материалов.

4. По фактам выявленных нарушений уголовного законодательства в соответствии с установленными уголовно-процессуальным законом полномочиями прокурор выносит мотивированное постановление либо требует от уполномоченного органа передачи результатов ОРД для решения вопроса об уголовном преследовании.

5. Кроме этого, прокуроры обязаны принимать действенные меры по устранению выявленных нарушений, а в случае необходимости рассматривать вопрос о привлечении виновных к административной

ответственности, направлении в суд заявлений об исполнении требования законодательства (пп. 1.3. Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 22.10.2009 № 339).

При изучении ДОУ по преступлениям, совершенным по мотивам религиозной ненависти или вражды, прокурору необходимо обращать внимание на следующие критерии ОРД:

1) **эффективность:** изобличение всех лиц, чья преступная деятельность установлена; предупреждение преступлений со стороны иных фигурантов оперативной разработки; установление конкретных фактов (эпизодов) преступной деятельности; качество документирования действий, фактов и обстоятельств, представляющих оперативный интерес; степень устранения условий, которые могут быть использованы в преступных целях; привлечения к конфиденциальному сотрудничеству конкретных лиц, имеющих связи в криминальной среде;

создание условий для обеспечения возмещения материального ущерба, нанесенного действиями преступников личности, обществу, государству;

устранение организационных и тактических просчетов в работе различных подразделений, в частности для устранения разобщенности в работе; постановки на оперативно-розыскной учет конкретных лиц, выявленных в ходе разработки; информирования вышестоящих ОРО о фактах, событиях и обстоятельствах, представляющих оперативный интерес; обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных лиц;

2) **интенсивность:**

частота обращения к информации, представляющей оперативный интерес (данные ИЦ, ГИАЦ, других оперативных подразделений и т.д.)

плотность потребления информационного потока (насколько полно, комплексно и всесторонне он используется);

3) **обеспечение полноты и качества сбора информации:**

формирование оперативно-информационных баз данных о ранее неизвестных способах совершения преступлений, приспособление

преступников к новым условиям и тактике ОРО; данные о связях преступников; сведения о маршрутах и времени перемещения ; избираемых ими местах временного пребывания и объектах для совершения преступных посягательств; сведения, представляющие оперативный интерес: о связях лиц, осужденных за совершение преступлений по мотивам религиозной ненависти или вражды, находящихся в местах лишения свободы; адреса сходов преступников; данные о способах, местах приобретения оружия, взрывчатых веществ и взрывных устройств; каналы и источники финансирования экстремистской деятельности.

Централизация такой информации позволит контролировать оперативную ситуацию в районе.

Как показали исследования, практически во всех ДОО по преступлениям экстремистского характера сосредотачивается информация, имеющая значение на длительный период (данные о сложившейся системе связей среди преступников и т.д.) Поэтому прокурорам имеет смысл ориентировать оперативников на составление обобщенных справок на основе ДОО, что позволит принимать необходимые решения при расстановке негласных сотрудников, организации оперативного прикрытия мест концентрации правонарушителей и т.д.<sup>21</sup>.

Как показало исследование, несмотря на сложную криминальную обстановку, связанную с террористической и экстремистской активностью, в ряде субъектов Северо-Кавказского федерального округа РФ указанная накопительная и аналитическая работа ведется не в полном объеме, своевременная выработка дополнительных мер противодействия религиозному экстремизму на основе получаемой и анализируемой информации не проводится.

#### 4) активность использования информации

---

<sup>21</sup>Оперативно-розыскная деятельность. Учеб. /Под ред.К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова, А.Ю. Шумилова. М., 2004. С. 476-477.

ОРД в сфере противодействия религиозному экстремизму характеризуется тем, что промедление с использованием поступившей оперативной информации может причинить существенный вред целям оперативной разработки и всему делу противодействия экстремизму.

5) обеспечение конспирации, зашифровки источников информации;

6) результативность и качество взаимодействия следственных и оперативных подразделений различных ведомств (пп. 1.8 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 22.10.2009 № 339).

### **Раздел 8. Особенности надзора за исполнением законов при осуществлении предварительного следствия по делам о преступлениях, совершенных по мотивам религиозной ненависти или вражды**

Правовой основой для осуществления прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, при расследовании преступлений, совершенных по мотивам религиозной ненависти или вражды (далее – надзор за следствием) служат приказы Генерального прокурора Российской Федерации: от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»; от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и др.<sup>22</sup>; постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации: от 28.06.2011 № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»; от 09.02.2012 № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности»; от 10.06.2010 № 12 «О судебной практике рассмотрения

---

<sup>22</sup> См.: Приказы Генерального прокурора Российской Федерации: от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности»; от 12.07.2010 № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства» и др.

уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней)» и др.

Общие вопросы, тактика и методика организации прокурорского надзора за расследованием преступлений изложены в подготовленных Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации пособиях<sup>23</sup>.

Прокурорам следует учитывать, что преступления, совершаемые по мотивам религиозной ненависти или вражды, характеризуются следующими признаками:

совершаются в специфичной сфере человеческих отношений;

правоотношения в сфере межрелигиозного взаимодействия имеют свою специфику нормативного регулирования;

такие преступления чаще совершаются в составе группы лиц, группы лиц по предварительному сговору, организованной группы и т.д.;

распространенно совершение названных преступлений с участием иностранных граждан, с использованием средств массовой информации, сети Интернет;

расследование преступлений, совершенных по мотивам религиозной ненависти или вражды часто требует привлечения лиц, обладающих специальными познаниями в религиозной сфере, проведения соответствующих религиозоведческих и иных экспертиз и т.д.;

---

<sup>23</sup>Щерба С.П. и др. Международные принципы и стандарты деятельности прокурора в сфере уголовного судопроизводства: практ. пособие. АГП РФ. М., 2011; Исаенко В.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве следственных действий: пособие. АГП РФ. М., 2012; Буланова Н.В., Ережипалиев Д.И. Деятельность прокурора по осуществлению уголовного преследования: пособие. АГП РФ. М., 2011; Шарихин А.Е. Прокурорский надзор при расследовании преступлений экстремистской направленности: методич. материалы к семинару. АГП РФ. М., 2011; Сильнов М.А. Актуальные проблемы уголовно-процессуального доказывания в условиях состязательности. АГП РФ. М., 2011; Раскрытие и расследование преступлений, связанных с террористической и экстремистской деятельностью: пособие: [в 2 ч.]. АГП РФ; ВНИИ МВД России. М., 2011; Белоцерковский С.Д. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по борьбе с организованной преступностью: методич. пособие. АГП РФ. М., 2010.



к т.н. «религиозным<sup>24</sup>» составам в научной литературе относят всего 10: предусмотренные ст.ст. 239, 357, 136, 148, 244 ч.2 п. «б», 117 ч.2 п. «з», 112 ч. 2 п. «е», 111 ч.2 п. «е», 105 ч. 2 п. «л» УК РФ.

Наиболее типичными примерами такими преступлений являются следующие:

16.08.2013 г. мировой судья Шебалинского судебного участка вынес приговор в отношении Ч. Он признан виновным в преступлении, предусмотренном ч. 2 ст. 214 УК РФ (вандализм, совершенный по мотивам религиозной ненависти и вражды). Установлено, что 5.09. 2012 г. Ч. осквернил Поклонный крест в с. Топучая, установленный на месте будущей часовни, которая будет построена в честь строителей Чуйского тракта - федеральной автомобильной дороги Р-256, соединяющей Россию с Монголией. Действуя на почве религиозной ненависти и вражды, Ч. свалил крест, потоптал его ногами и нанес по нему многочисленные удары топором. Суд назначил Ч. наказание в виде 1 года 6 месяцев ограничения свободы<sup>25</sup>.

17.07.2013 Петроградский районный суд г. Санкт-Петербурга вынес приговор в отношении С. и Е. Они признаны виновными в преступлении, предусмотренном ч. 1 ст. 282 УК РФ. Установлено, что указанные лица изготовили муляж самодельного взрывного устройства (далее – СВУ), не содержащий взрывчатых веществ, и приобрели голову туши свиньи. Ночью 2.11.2012 у Санкт-Петербургской соборной мечети, С. и Е., осознавая, что утреннее время указанного дня – пятницы, является временем коллективной молитвы мусульман, с целью осквернения их религиозных чувств и унижения достоинства, а также для провоцирования вражды и ненависти между лицами, исповедующими ислам и иные вероисповедания, поместили голову туши свиньи с прикрепленным к ней муляжом СВУ к воротам

---

<sup>24</sup> Старков О.В., Тюменев А.В. Криминовиолентология (учение о криминальном насилии). М., 2012. С.231.

<sup>25</sup> В Республике Алтай местный житель осужден за осквернение Поклонного креста. Электронный ресурс по сост. на 28.08.2013: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-84138/>.

мечети. С. был задержан сотрудниками правоохранительных органов непосредственно на месте преступления, а Е. избличен в ходе следствия. В ходе рассмотрения уголовного дела подсудимые признали свою вину. Суд приговорил С. к 5 годам 6 месяцам лишения свободы, а Е. – к 1 году исправительных работ с удержанием 10% из заработной платы в доход государства<sup>26</sup>.

Заместитель прокурора Карачаево-Черкесской Республики утвердил обвинительное заключение по уголовному делу в отношении М., обвиняемого по ч. 1 ст. 282 УК РФ. В феврале 2012 г. М., придерживаясь экстремистских взглядов, с целью возбуждения ненависти и вражды к лицам, исповедующим иные религии помимо Ислама, разместил в открытом доступе на одном из сайтов сети Интернет видеоролики под названием «Доку Умаров поддерживает митинги в России» и «Атаки муджахидов». Решением Черкесского городского суда указанные видеоролики были признаны экстремистскими<sup>27</sup>.

При организации прокурорского надзора за исполнением законов на стадии предварительного следствия по уголовным делам о преступлениях, совершенных по мотивам религиозной ненависти или вражды, и при осуществлении уголовного преследования прокурорам следует также учитывать следующие важные моменты:

- 1) рассматриваемые преступления имеют свою специфику выявления, раскрытия, расследования и доказывания;
- 2) обычно имеют большой общественный резонанс;

---

<sup>26</sup> В Санкт-Петербурге вынесен приговор лицам, осквернившим религиозные чувства мусульман. Электронный ресурс по состоянию на 26.08.2013: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-83684/>.

<sup>27</sup> Заместитель прокурора Карачаево-Черкесской Республики утвердил обвинительное заключение в отношении жителя республики, обвиняемого в распространении экстремистских идей в сети Интернет. Электронный ресурс по состоянию на 26.08.2013: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-83662/>.

3) по таким делам часты жалобы и заявления участников уголовного судопроизводства, обращения правозащитных организаций и т.д., возможны ситуации активного противодействия уголовному преследованию;

В связи с изложенным, особое значение приобретает эффективность и качество прокурорского надзора на данном направлении. Поэтому прокурорам необходимо уделять повышенное внимание:

1) реализации организационно-распорядительных надзорных полномочий; 2) выражению требований к следственным органам устранить нарушения федерального законодательства, допущенные в ходе производства следственных действий; 3) рассмотрению жалоб на незаконные и необоснованные действия и решения субъектов, осуществляющих уголовное преследование; 4) в обязательном порядке обобщать практику производства предварительного расследования преступлений указанной категории и использовать ее результаты в координационной деятельности по противодействию терроризму.

В нормативных правовых актах Генеральной прокуратуры Российской Федерации отражены основные моменты деятельности прокурора на рассматриваемом этапе:

1. В соответствии с положениями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» прокурорам предписано:

– при реализации мер уголовно-правового характера по противодействию экстремистской деятельности обеспечить надзор за законностью и обоснованностью принятия правоохранительными органами решений по материалам, заявлениям, обращениям и другим сообщениям о проявлениях экстремизма, а также задержанием лиц, осуществляющих экстремистскую деятельность; соблюдением законности при проведении оперативно-розыскных мероприятий уполномоченными органами, легализации полученных результатов и использовании их при расследовании

уголовных дел; исполнением требований закона об устранении обстоятельств, способствовавших совершению преступлений. При выявлении нарушений закона требовать их устранения и привлечения виновных лиц к ответственности, используя в полном объеме предусмотренные законом меры прокурорского реагирования (п. 1.5);

2. В соответствии с положениями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 22.10.2009 № 339 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму»:

– при осуществлении надзора за оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельностью по выявлению и пресечению преступлений террористического характера обеспечить принятие необходимых мер по выяснению причастности виновных лиц к деятельности террористических организаций, общественных и религиозных объединений, незаконных вооруженных формирований, степени участия последних в противоправных действиях (п.1.5);

3. В соответствии с требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.07.2010 № 284 (ред. от 21.12.2010) «О порядке представления специальных донесений и иной обязательной информации» о чрезвычайных происшествиях на почве религиозной розни незамедлительно сообщать в Генеральную прокуратуру Российской Федерации по телефону или иными видами срочной связи (с последующим направлением в течение суток письменного специального донесения).

Кроме того, в соответствии с положениями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» прокуроры должны:

незамедлительно сообщать в управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму и терроризму специальным донесением о преступлениях, предусмотренных ст. 136, 148, 149, 212, 239, 278 - 280, 282 -

282.2, 357 УК РФ, а также ст. 105, 111, 112, 115 - 117, 119, 141 - 142.1, 150, 213, 214, 243, 244, 281, 335, 336 УК РФ, если они совершены по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы. В ходе расследования уголовных дел данной категории направлять в указанное управление копии основных процессуальных документов (постановлений о привлечении в качестве обвиняемого, избрании меры пресечения, приостановлении и прекращении производства по делу, обвинительных заключений) (п. 2.1);

проверять законность и обоснованность процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовных дел, о прекращении уголовных дел или уголовного преследования, а также о приостановлении предварительного расследования по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности. В случае согласия с принятыми решениями материалы проверок не позднее 15 дней и уголовных дел не позднее 30 дней со дня принятия решения вместе с заключениями по ним направлять в управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму (п. 2.3).

Также в соответствии с положениями приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 54, МВД РФ № 308, ФСБ РФ № 144, МЧС РФ № 163, ФСКН РФ № 117, Следственного комитета при прокуратуре РФ № 40 от 03.04.2008 «О взаимодействии дежурных служб государственных органов в области обмена оперативной информацией о преступлениях и чрезвычайных происшествиях, имеющих особую общественную значимость» прокуроры должны организовать работу таким образом, чтобы дежурные службам МВД России, ФСБ России, МЧС России, ФСКН России в соответствии с ведомственной компетенцией и подследственностью своевременно извещали дежурного прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, дежурного референта Следственного комитета Российской Федерации по телефону, при необходимости с соблюдением мер, обеспечивающих защиту

передаваемых сведений, и последующим письменным уведомлением в течение суток о происшествиях чрезвычайного характера (п. 2).

4. В соответствии с положениями пп. 1.1. Указания Генерального прокурора Российской Федерации от 05.12.2007 № 193/27 «О порядке направления в Федеральную службу по финансовому мониторингу сведений по вопросам противодействия финансированию экстремистской и террористической деятельности» прокуроры должны принимать необходимые меры к своевременному получению информации об организациях и физических лицах, в отношении которых имеются данные об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму.

При установлении факта использования средств для финансирования экстремистской и террористической деятельности уполномоченным прокурором немедленно сообщается в управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Также важными моментами являются следующие:

1. При изучении<sup>28</sup> уголовного дела о преступлениях, совершенных по мотивам религиозной ненависти или вражды прокурор, как и по уголовным делам о преступлениях других категорий, должен проверить соответствие выводов следователя установленным в ходе расследования обстоятельствам дела, правильность квалификации содеянного, соблюдение уголовно-процессуальных норм при производстве следственных и иных процессуальных действий и подготовке процессуальных документов, учесть требования достаточности и комплексности доказательств, что служит гарантий справедливого приговора<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Дополнительно отмечаем, что при большом объеме уголовного дела прокурор также наделен полномочиями ознакомиться с делом в процессе предварительного следствия (см. ком. к ст. 37), что особенно актуально для осуществления прокурорского надзора за расследованием преступлений террористического характера.

<sup>29</sup> Это особенно актуально для доказывания обстоятельств тех преступлений террористического характера, которые совершены в условиях неочевидности.

2. По уголовным делам о преступлениях террористического характера важно установить причины и условия, приведшие лицо к совершению преступления, установить мотивацию (пп. 1.8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 22.10.2009 № 339).

3. Преступления, совершенные на религиозной почве, часто носят международный и трансграничный характер и совершаются с использованием международных связей:

В связи с этим важно при осуществлении надзора обращать внимание на дачу следственными органами международных поручений, принятие решений об экстрадиции<sup>30</sup> и т.д. При этом необходимо учитывать, что в последнее время лица, привлекаемые к ответственности за совершение преступлений по мотивам религиозной ненависти или вражды чаще стали обосновывать уголовное преследование в отношении них политическими мотивами.

4. Преступления, совершаемые по мотивам религиозной ненависти или вражды, бывают тесно связаны с посягательствами на конституционный строй Российской Федерации.

Так, *например*, из материалов уголовных дел, приговоров судов, обвинительных заключений и других источников видно, что деятельность организованных преступных формирований, входящих в состав запрещенной террористической организации «Имарат Кавказ», направлена на изменение основ конституционного строя, федеративного устройства, судебной власти, местного самоуправления, имеет своей целью оказание воздействия на принятие органами власти решений, в целях создания самостоятельного государства по религиозному признаку.

Поэтому, при изучении уголовных дел о таких преступлениях прокурорам важно обращать внимание на наличие признаков преступлений, предусмотренных ст.ст. 277, 278 УК РФ, в действиях виновных.

---

<sup>30</sup> Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 11.02.2008 № 24/49 «О порядке реализации отдельных положений Инструкции по организации информационного обеспечения сотрудничества по линии Интерпола».

5. Преступления, совершаемые по мотивам религиозной ненависти или вражды все чаще совершаются с использованием высоких технологий, компьютерных сетей. В таких случаях прокуроры должны обращать внимание на наличие в уголовных делах запросов и поручений (и ответов на них) о получении информации о сетевых адресах, именах доменов и серверов организаций и пользователей, провайдерах и др.<sup>31</sup>.

6. Определенная категория преступлений, совершаемых по мотивам религиозной ненависти или вражды, относится к категории террористических или экстремистских, и реализуется с использованием оружия. Поэтому прокурорам важно ориентировать следователей на установление каналов поставок оружия, взрывчатых веществ и боеприпасов участникам религиозных вооруженных формирований.

*Таким образом,* при изучении уголовного дела прокурор должен обращать внимание на направление соответствующих запросов следователем в региональные ИЦ (для проверок по базам данных об утраченном и выявленном огнестрельном оружии (АИПС «Оружие»), о взрывных устройствах и взрывчатых веществах и т.д.), а также о наличии соответствующего процессуального решения в указанной части (например, постановления о возбуждении уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ст. 222 УК РФ и т.д.)

7. Имеющаяся информация свидетельствует о том, что активизация действий ряда религиозных формирований поддерживается путем непрерывного финансирования их деятельности как из-за рубежа со стороны международных террористических и религиозно-экстремистских организаций, так и из внутренних источников. Наиболее распространенная форма – сбор денежных средств за рубежом или общественными организациями, декларирующими своей целью оказание гуманитарной

---

<sup>31</sup> При установлении фактов размещения сайтов на зарубежных серверах – решается вопрос о направлении поручений международного характера. Примером может служить признанный экстремистским ресурсом сайт «Кавказ-центр». На момент закрытия сервер «Кавказ-Центр» находился в Швеции и с 2004 г. был зарегистрирован как шведское СМИ.



помощи. Кроме того, преступники все больше обращаются к внутренним источникам финансирования, беря под контроль криминальный бизнес, в частности торговлю наркотиками, похищение людей и т.д.

Поэтому прокурорам предписано в ходе расследования таких преступлений требовать от органов предварительного следствия принятия предусмотренных законом мер по использованию всех возможностей для установления источников финансирования преступной деятельности и пресечения их использования для совершения других преступлений (пп. 1.8 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 22.10.2009 № 339<sup>32</sup>).

8. При организации уголовного преследования по уголовным делам о преступлениях, совершенных так называемыми «религиозно окрашенными» организованными преступными формированиями, важно учитывать как наличие определенного числа таких формирований с их специфическими характеристиками, так и характер взаимосвязей между ними, а также способы обеспечения этих взаимосвязей.

Сведения о системе «религиозно окрашенных» формирований важны с точки зрения выявления, раскрытия преступлений, совершаемых на религиозной почве и правильной квалификации действий и деятельности организованных групп, входящих в его состав. По характерным признакам, можно судить о том, что преступные религиозные организации возникают и функционируют в форме преступных сообществ (преступных организаций)<sup>33</sup>, выполняющих координирующие, организационно-

---

<sup>32</sup> Также следует учитывать положения Приказа Генерального прокурора России № 309, МВД России № 566, ФСБ России № 378, ФСКН России № 318, ФТС России № 1460, Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации № 43, Росфинмониторинга № 207 от 05.08.2010 «Об утверждении Инструкции по организации информационного взаимодействия в сфере противодействия легализации (отмыванию) денежных средств и иного имущества, полученных преступным путем» и др.

<sup>33</sup> Указанное подтверждается и мнением Верховного Суда Российской Федерации. Так, из Определения ВС РФ от 25.02.2010 № 20-010-5: «Давая оценку характеру группы, в которую вступил З., суд указал в приговоре, что так называемый «д.» («джаммаат» - прим. автора), созданный для совершения тяжких и особо тяжких преступлений, имел все признаки преступного сообщества».

управленческие функции по отношению к организованным группам, незаконным вооруженным формированиям, бандам.

При изучении уголовных дел о религиозных преступлениях, совершаемых организованными преступными формированиями, прокурору следует обращать внимание на то, чтобы по делу были установлены: *система данных об участниках криминальных религиозных формирований* (далее – КРФ), о наличии у них общих (либо различающихся) целей и групповых установок, о ценностно-ориентационном единстве членов КРФ; выяснение причастности виновных лиц к деятельности КРФ и запрещенных террористических организаций<sup>34</sup>, незаконных вооруженных формирований<sup>35</sup>; характер групповых норм поведения и личностное поведение членов КРФ; мотивы участников к вступлению в КРФ; иерархия разделения ролей между участниками КРФ; организационная структура, определение ролей и специфику деятельности КРФ (система статусов ролей в структуре); механизм неформальной координации действий участников КРФ; лидерство и макролидерство в КРФ, характеристика фактического лидерства; методы управления в КРФ; цели КРФ, их виды, размеры, ресурсы, характеристики процесса террористической деятельности; совокупность средств и механизмов, обеспечивающих сплоченность ОПФ (групп участников), согласованность действий между участниками и преступными группами; технология террористических, экстремистских и иных преступных операций применительно к видам готовящихся и совершаемых преступлений членами-участниками и группами, входящими в КРФ; механизм контроля и санкций в КРФ, их природа, степень воздействия на участников ОПФ; количество

---

<sup>34</sup> Единый федеральный список организаций, признанных террористическими Верховным Судом РФ и Перечень некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», размещены на сайте Национального антитеррористического комитета Российской Федерации. Электронный ресурс: [http://nak.fsb.ru/nac/ter\\_org.htm](http://nak.fsb.ru/nac/ter_org.htm) по состоянию на 12.11.2012.

<sup>35</sup> Подпункт 1.5 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 22.10.2009 № 339.

уровней управления КРФ и возглавляемых эти уровни лидеров, по которым организаторская и исполнительная деятельность обозначается предельно четко; стабильность КРФ, динамика и характер в них организационных перемен, причины и механизм таких перемен; степень управляемости членами КРФ и входящих в них групп лидерами; личностные характеристики и характеристики межличностных отношений между членами внутри групп и КРФ в целом; профиль («окраска») криминальной деятельности, преступные тенденции, характер обстоятельств, характеристика мест совершения преступлений, связанных с ними действий членов КРФ; данные о групповой активности членов КРФ по эпизодам преступной деятельности; характер взаимодействия с другими КРФ (в том числе региональный, международный аспекты и др.)<sup>36</sup>.

Таким образом, правильно организованный прокурорский надзор за расследованием уголовных дел о преступлениях, совершенных лицами, создавшими либо руководившими преступным сообществом (преступной организацией), а также другими входящими в его структуры участниками при тщательном документировании их преступной деятельности позволит выстроить систему доказательств в суде для установления виновности лидеров и активных членов преступной организации (преступного сообщества) в совершении преступления, предусмотренного ст. 210 УК РФ.

9. В ходе предварительного следствия по уголовным делам о преступлениях, совершаемых по мотивам религиозной ненависти или вражды часто изымается различная литература, видео- и аудиоматериалы, снимается информация с электронных ресурсов (Интернет и т.д.), могут также изыматься финансовые документы. По всем указанным источникам прокурорам целесообразно ориентировать следователей на назначение и проведение соответствующих экспертиз (автороведческой, лингвистической,

---

<sup>36</sup>Долгова А.И., Евланова О.А. Методика анализа организованной преступности. М., 2005. Оперативно-розыскная деятельность. Учебник. /Под ред.К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова, А.Ю. Шумилова. М., 2004.

почерковедческой, бухгалтерской и др.), а также на обращение к соответствующим криминалистическим учетам.

10. Так как при производстве следственных действий по уголовным делам о преступлениях, совершаемых по мотивам религиозной ненависти или вражды целесообразно применение технических средств фиксации их хода и результатов, то прокурорам следует обращать внимание на использование их в соответствии с законом.

11. Особое внимание прокурорам необходимо обращать на полноту и сбор характеризующего материала на лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, а в некоторых случаях и на других участников уголовного судопроизводства (свидетелей, потерпевших и т.д.) Сбор характеризующего материала не должен ограничиваться характеристиками по месту работы и месту жительства.

О личности обвиняемого в преступлении, совершенном по мотивам религиозной ненависти или вражды, должна быть собрана следующая информация:

1) биографические данные; 2) сведения о материальном положении; 3) сведения о состоянии здоровья и психологических особенностях; 4) производственная характеристика; 5) общественно-бытовая характеристика; 6) отношение к содеянному и поведение в ходе расследования; 7) наличие связей в государственных учреждениях, родственные отношения с кем-либо из участников уголовного судопроизводства, имеющих самостоятельный интерес в уголовном деле; наличие связей в криминальной среде.

С учетом специфики личности обвиняемого в совершении преступления на религиозной почве помимо перечисленных сведений, иногда дополнительно требуется установить: наличие гражданства других государств; участие в боевых действиях; участие в деятельности юридических лиц; наличие банковских счетов; данные о выездах за границу; принадлежность к общественным, религиозным и иным объединениям

граждан; деловые контакты; профессиональные навыки; укрывательство имущества и т.д.

Данный перечень не является исчерпывающим и подлежит корректировке в зависимости от конкретных обстоятельств расследуемого дела.

12. Прокурорам важно обращать внимание на обязательность наличия в каждом уголовном деле о преступлении, совершенном по мотивам религиозной ненависти или вражды, представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению преступлений<sup>37</sup>, на качество его подготовки, а также на организацию работы по проверке наличия ответов на указанные представления от соответствующих должностных лиц.

*Так, в соответствии с требованиями совместного распоряжения Генерального прокурора Российской Федерации № 270/27р, МВД РФ № 1/9789, ФСБ РФ № 38 от 16.12.2008 «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма» прокурорам предписано: возвращать для производства дополнительного расследования уголовные дела о преступлениях экстремистской направленности, в которых отсутствуют данные о принятых мерах к всестороннему, полному и объективному исследованию обстоятельств преступления, выявлению и устранению причин и условий, способствовавших его совершению, установлению причастности виновных лиц к деятельности какого-либо объединения (п.3.4)*

13. Вопросы взаимодействия следователя и оперативных работников в ходе расследования уголовных дел о преступлениях рассматриваемой категории должны стать предметом особого внимания прокурора<sup>38</sup>, что особенно актуально при расследовании многоэпизодных, террористических

---

<sup>37</sup> Подпункт 1.8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 22.10.2009 № 339.

<sup>38</sup> Там же.

или экстремистских преступлений, совершенных ОПФ. Сложность и многоуровневый характер расследования таких преступлений диктует необходимость создания уже на первоначальном этапе расследования следственной группы в соответствии с п. 1 ч. 1, ч. 2 ст. 39, ст. 163 УПК РФ, которая должна работать по единому плану, координируя свою деятельность по различным направлениям.

14. При расследовании уголовных дел о преступлениях, совершенных по мотивам религиозной ненависти или вражды (особенно имеющих повышенный общественный резонанс), и рассмотрении их в суде достаточно часто поступают заявления и обращения граждан и различных организаций. В этом случае прокуроры должны особое внимание обращать на своевременность и юридическую обоснованность ответов заявителям.

15. При осуществлении надзора за расследованием уголовных дел о преступлениях, совершенных террористическими преступными формированиями на почве религиозной ненависти или вражды, прокурорам в соответствии с п.1.10 приказа № 339 предписывается:

1) наладить систему сбора, накопления и обработки данных о нарушениях законодательства о противодействии терроризму;

2) наиболее актуальные и проблемные вопросы организации противодействия терроризму рассматривать на координационных и межведомственных совещаниях руководителей правоохранительных органов; разрабатывать и осуществлять согласованные действия по борьбе с проявлениями терроризма;

3) при необходимости вносить предложения о рассмотрении на заседаниях Национального антитеррористического комитета и антитеррористических комиссий в субъектах РФ вопросов, связанных с повышением эффективности противодействия терроризму, устранением способствующих ему причин и условий, обеспечением защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;

4) о наиболее серьезных нарушениях законности, способствующих террористической деятельности, и принятых мерах прокурорского реагирования незамедлительно информировать Генерального прокурора Российской Федерации.

16. Прокурорам следует иметь в виду, что согласно п. 4 приказа № 339 уполномоченные прокуроры по итогам полугодия и года должны представлять в управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму и терроризму, Главное управление и управления Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах соответствующие докладные записки о состоянии ситуации в сфере противодействия терроризму, в том числе о результатах прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.

17. По поводу проблематики реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам о преступлениях, совершенных по мотивам религиозной ненависти или вражды отметим, что специальных указаний и разъяснений Генеральной прокуратуры Российской Федерации на этот счет не имеется.

Поэтому положениями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.03.2010 № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам»; постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 № 16 «О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве» и других нормативных правовых актов следует руководствоваться в общем порядке. Одновременно напоминаем, что не менее одного раза в полугодие работа на данном направлении прокурором

должна быть проанализирована (пп.1.4 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.03.2010 № 107).

18. Особое внимание необходимо прокурорам при осуществлении надзора обращать и на наличие в следственных и судебных документах технических, стилистических и иных ошибок.

19. Успешное осуществление уголовного преследования по уголовным делам о преступлениях террористического и экстремистского характера, совершенных по мотивам религиозной ненависти или вражды, зависит и от результатов противодействия организованному преступному сопротивлению деятельности по пресечению, выявлению, раскрытию и расследованию таких преступлений.

В связи с этим, прокуроры должны обращать особое внимание на принятие специальных мер и приемов, направленных на пресечение попыток сговора между соучастниками, сокрытия отдельными соучастниками организаторов преступления, а также наиболее серьезных эпизодов преступной деятельности группы, запугивание, шантаж, уговоры, подкуп и т.д.

Также прокуроры особое внимание должны обращать на обеспечение безопасности свидетелей и потерпевших от преступного воздействия на них членов ОПФ путем принятия мер, предусмотренных ч. 3 ст. 11 УПК РФ.

В случаях, когда имеют место факты угроз либо посягательств на безопасность прокурора, следователя и иных участников уголовного судопроизводства Федеральным законом от 20.04.1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» установлена система мер государственной защиты жизни, здоровья и имущества указанных лиц и их близких,



фактическая реализация которых должна стать предметом постоянного внимания прокурора<sup>39</sup>.

20. В заключение хотелось бы отметить, что в соответствии с требованиями приложения к положению, утвержденному приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.02.2013 № 58 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур», к перечню основных вопросов, подлежащих изучению и оценке при проведении комплексной проверки организации деятельности прокуратуры субъекта РФ и приравненной к ней специализированной прокуратуры относится в том числе: состояние прокурорского надзора за процессуальной деятельностью территориальных ОВД в части законности возбуждения уголовных дел (отказа в возбуждении), прекращения и приостановления производства по делам о преступлениях, совершенных по мотивам религиозной ненависти или вражды (п. 8.4); состояние законности при рассмотрении обращений о фактах возбуждения религиозной вражды, пропаганды исключительности и превосходства граждан по признаку отношения к религии (п. 8.9).

---

<sup>39</sup> Шарихин А.Е. Обеспечение безопасности потерпевшего и свидетеля в досудебном производстве посредством использования средств и методов оперативно-розыскной деятельности: лекция. АГП РФ. М., 2011.

**Раздел 9. Надзор за исполнением законов о противодействии религиозному экстремизму администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу**

В соответствии со ст. 32 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» *общим предметом* прокурорского надзора на данном направлении являются:

1) законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных учреждениях и иных учреждениях и органах, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

2) соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

3) законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Между тем прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии религиозному экстремизму в рассматриваемой сфере имеет определенные особенности:

1. Наиболее важным и актуальным в рассматриваемой сфере является повышенная вероятность продолжения осужденными преступной деятельности, в т.ч. путем вовлечения иных лиц в совершение преступлений и правонарушений указанной категории.

Как показывает *правоприменительная практика*, места лишения свободы являются удобным местом для вербовочной деятельности ряда международных террористических и экстремистских организаций, совершающих преступления по мотивам религиозной ненависти и вражды. Организаторы деятельности террористических (экстремистских) организаций стремятся сохранить связи со своими членами, которые уже отбыли

наказание в местах лишения свободы. Нередки факты повторного совершения преступлений по мотивам религиозной ненависти и вражды ранее судимыми лицами, в т.ч. и за совершение преступлений этой же категории.

В связи с этим данное направление прокурорского надзора требует неукоснительного исполнения не только приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2007 № 19 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (далее – Приказ № 19), но и всех положений приказов № 339 и № 362.

2. Согласно положениям рассматриваемых приказов важность приобретают положения Приказа, согласно которым особое внимание следует уделять надзору за исполнением требований законов, направленных на исключение фактов пропаганды идей терроризма, распространения материалов или информации, призывающих к террористической деятельности либо обосновывающих (оправдывающих) необходимость ее осуществления. При выявлении информационных материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма, безотлагательно решать вопрос о направлении материалов в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании, а также о применении иных мер прокурорского реагирования (п. 1.4 Приказа № 339).

В соответствии с п. 1.2 Приказа № 362 при выявлении информационных материалов экстремистского характера в местах лишения свободы прокурорам необходимо обеспечивать проведение соответствующих исследований и судебных экспертиз в рамках доследственных проверок и расследования уголовных дел. При наличии положительных экспертных заключений своевременно решать вопрос о направлении в суды заявлений об

установлении наличия в информационных материалах признаков экстремизма и признании их экстремистскими.

Также прокурорам следует помнить, что организации, занимающиеся террористической деятельностью (в основном, в условиях лишения мест свободы – подготовительной, обучающей, вербовочной и т.д.) и их структурные подразделения могут быть выявлены и оперативными подразделениями администраций, исполняющих наказание. Поэтому в целях пресечения и предупреждения правонарушений прокуроры должны в полной мере использовать имеющиеся полномочия, а также предоставленное ст. 24 Федерального закона № 35-ФЗ право на обращение в суды с заявлениями о признании таких организаций террористическими и их ликвидации (запрете их деятельности).

Соответственно и в ходе надзора за ОРД прокурорам следует обеспечить принятие мер по выяснению наличия и функционирования в местах лишения свободы террористических организаций, общественных и религиозных объединений, незаконных вооруженных формирований (п. 1.5, п.1.6 приказа № 339, п. 1.4, п. 1.5 приказа № 362).

Прокурорам необходимо знать, что под организацией деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности (ч. 1 ст. 282.2 УК РФ), согласно разъяснению, содержащемуся в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ, понимаются действия организационного характера, направленные на продолжение или возобновление противоправной деятельности запрещенной организации (например, созыв собраний, организация вербовки новых членов и т.д.).

Под участием же в деятельности экстремистской организации (ч. 2 ст. 282.2 УК РФ) понимается совершение лицом умышленных действий, направленных на осуществление целей экстремистской организации (проведение бесед в целях пропаганды деятельности запрещенной

организации, вербовка новых участников, непосредственное участие в проводимых мероприятиях и т.п.).

3. Порядок и условия содержания под стражей, гарантии прав и законных интересов лиц, которые в соответствии с УПК РФ задержаны по подозрению в совершении преступления, а также лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, в отношении которых согласно УПК РФ избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, регламентируется Федеральным законом от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (далее – Федеральный закон № 103-ФЗ), Законом Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и др.

В соответствии с Федеральным законом № 103-ФЗ осужденные за совершение преступлений экстремистской и террористической направленности содержатся отдельно с другими осужденными (ч. 2 ст. 33).

Указанное правило нашло дальнейшее закрепление в п. 19 Приказа МВД России от 22.11.2005 № 950 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел» (далее – Приказ МВД России № 950). Эта позиция о раздельном содержании подтверждена и решением Верховного Суда Российской Федерации от 13.07.2012 № АКПИ12-699<sup>40</sup>.

Аналогичные положения содержатся в приказе ФСБ РФ от 24.03.2010 № 140 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых пограничных органов» и Приказе Минюста России от 14.10.2005 № 189 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы».

---

<sup>40</sup> Об удовлетворении заявления о признании частично недействующим абзаца второго пункта 19 Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утв. Приказом МВД России от 22.11.2005 № 950.

4. Особое внимание прокурорам следует обращать на соблюдение законности установленного нормативными правовыми актами порядка отправления подозреваемыми и обвиняемыми в преступлениях, совершенных по мотивам религиозной ненависти и вражды, религиозных обрядов, что регулируется соответствующими ведомственными нормативными правовыми актами (раздел X Приказа ФСБ России от 24.03.2010 № 140 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых пограничных органов» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.04.2010 № 17072), раздел X Приказа Минюста России от 14.10.2005 № 189 (ред. от 27.12.2010) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы (Зарегистрировано в Минюсте РФ 08.11.2005 № 7139), раздел X Приказа МВД России № 950).

5. Также прокурорам следует особое внимание обращать на недопустимость распространения в местах лишения свободы экстремистских материалов (официальный список экстремистских материалов формируется Минюстом России и публикуется на его официальном сайте).

6. Особое внимание прокуроры должны обращать на исполнение требований главы 15 «Воспитательное воздействие на осужденных к лишению свободы» УИК РФ (на получение общего образования осужденными за совершение преступлений по мотивам религиозной ненависти или вражды (ст.112 и т.д.).

*Приложение 1***Перечень основных федеральных государственных органов,  
осуществляющих деятельность в сфере  
противодействия религиозному экстремизму**

Генеральная прокуратура Российской Федерации  
Следственный комитет Российской Федерации  
Министерство внутренних дел Российской Федерации  
Министерство иностранных дел Российской Федерации  
Министерство юстиции Российской Федерации  
Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации  
Министерство культуры Российской Федерации  
Министерство образования и науки Российской Федерации  
Министерство регионального развития Российской Федерации  
Федеральная миграционная служба  
Федеральная служба безопасности Российской Федерации  
Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков  
Федеральная служба охраны Российской Федерации  
Федеральная служба по труду и занятости  
Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций  
Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям  
Федеральная служба исполнения наказаний  
Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки  
Федеральная налоговая служба  
Федеральное агентство по делам молодежи  
Федеральная таможенная служба  
Федеральная служба по финансовому мониторингу  
Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

Руководителю Управления  
Министерства юстиции Российской  
Федерации по области №

## ПРЕДСТАВЛЕНИЕ

об устранении нарушений законодательства  
о деятельности религиозных объединений  
в сфере противодействия экстремизму

Прокуратурой области проведена проверка соблюдения Управлением Министерства юстиции России по области № (далее – Управление) законодательства о религиозных организациях и противодействии экстремизму.

Согласно ст. 8 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее – ФЗ № 125) религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях, проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица. Религиозные организации в зависимости от территориальной сферы своей деятельности подразделяются на местные и централизованные.

Таким образом, наименование религиозной организации должно указывать на то, является ли она местной или централизованной, чего нет в наименованиях ряда организаций, в частности Исламской религиозной организации мечети № и т.д. Кроме того, в отдельных случаях в наименованиях отсутствует указание на принадлежность к централизованной религиозной организации либо наименование централизованной организации указано некорректно. Например, местная религиозная организация мечети № с. С. регионального духовного управления мусульман.

В нарушение ст. 10 ФЗ № 125 отдельные уставы религиозных организаций не содержат указания на их наименование, вид, вероисповедание, а также принадлежность к централизованной религиозной организации, в частности устав Исламской религиозной организации мечети №.

Управлением принимаются решения о государственной регистрации религиозных организаций мечетей, тем самым нарушаются требования ст. 8 ФЗ № 125, предусматривающей религиозную организацию как объединение граждан.

Вопреки п. 5 ст. 11 ФЗ № 125 для государственной регистрации Исламской религиозной организацией мечети № и Местной религиозной



организацией христиан-старообрядцев беспоповцев Поморского законобрачного согласия не были представлены сведения об основах вероучения и соответствующей ему практики, в том числе об истории возникновения религии и данного объединения, о формах и методах его деятельности, об отношении к семье и браку, к образованию, особенностях отношения к здоровью последователей данной религии, ограничениях для членов и служителей организации в отношении их гражданских прав и обязанностей, что являлось в соответствии со ст. 12 ФЗ № 125 одним из оснований для отказа в государственной регистрации религиозных организаций, однако они были зарегистрированы.

В статье 15 Конституции РФ закреплено, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы.

Правовое положение религиозной организации, в том числе порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, определяется Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – ФЗ № 7) и специальным ФЗ № 125.

Согласно статье 2 ФЗ № 125 законодательство о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях состоит из соответствующих норм Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, из Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем согласно п. 2.1 Устава Исламская религиозная организация мечети № осуществляет свою деятельность в соответствии с основными направлениями мусульманской веры: откровениями всевышнего аль-Куранна; сунны посланника Аллаха Мухамада; норм шариата, выраженных и следовавших установлениям аль-Куранна и сунны пророка.

Предполагая в уставах создание школ для религиозного обучения, исходя из требований Закона Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», в соответствии с которыми общеобразовательное учреждение имеет статус юридического лица, ряд религиозных организаций, например Исламская религиозная организация мечети №, неправомерно включают школы в структуру организации.

Негосударственному образовательному учреждению профессионального религиозного образования «Исламский колледж», до 2009 г. зарегистрированному как негосударственное учреждение высшего профессионального образования «Исламский институт», в 2007 г. Управлением вынесено предупреждение в связи с осуществлением образовательной деятельности без лицензии. Иных мер реагирования не принято, несмотря на то, что в отчетах за 2008 г. организацией указаны сведения об осуществлении образовательной деятельности.

При проведении сотрудниками Управления в феврале 2008 г. проверки соответствия деятельности Исламской религиозной организации села Ф. выявлено несоответствие положений устава требованиям законодательства. В связи с этим 07.03.2008 руководителю религиозной организации внесено предупреждение. До настоящего времени данная организация не привела устав в соответствие с требованиями закона. Указанные обстоятельства свидетельствуют о неполноте контроля за деятельностью религиозных организаций.

Помимо этого, Управление не располагает сведениями о средствах массовой информации, учредителями которых являются подконтрольные субъекты, соответствующая информация в Управлении Роскомнадзора не запрашивается.

Управление также не располагает информацией о планируемых религиозными объединениями публичных мероприятиях, в связи с чем такие мероприятия его представителями не посещаются. Это не позволяет в полном объеме реализовать контрольные функции, а также выявить возможные правонарушения экстремистской направленности. Одной из причин является ненадлежащее взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, правоохранительными органами, которые располагают такими сведениями.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

#### П Р Е Д Л А Г А Ю:

1. Безотлагательно рассмотреть настоящее представление.
2. Принять меры к устранению выявленных нарушений, недопущению подобного впредь.
3. О результатах рассмотрения представления и принятых мерах сообщить в прокуратуру области в установленный законом месячный срок.

Прокурор области

Прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур

.12.2012

## **ИНФОРМАЦИОННОЕ ПИСЬМО**

О содержании докладной записки о состоянии исполнения законодательства в сфере противодействия экстремизму

Пунктом 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» определен порядок представления в Генеральную прокуратуру Российской Федерации информации о состоянии исполнения законодательства о противодействии экстремизму и результатах надзорной деятельности прокуратуры.

Анализ полноты и объективности сведений, представляемых в управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации, показывает, что информация отражается не в полном объеме и не соответствует требованиям, предъявляемым к качеству и глубине содержания докладных записок территориальных прокуроров.

В целях определения единообразного подхода к изложению данных предлагаю направлять полугодовые докладные записки *в части вопросов о результатах прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью уполномоченных органов и процессуальной деятельностью органов предварительного следствия* согласно следующей типовой структуре.

*Раздел 1. Состояние законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности в сфере противодействия экстремизму.*

1.1. Анализ состояния работы оперативных подразделений органов внутренних дел и органов федеральной службы безопасности по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений экстремистской направленности (представлять отдельными блоками по органам внутренних дел и органам федеральной службы безопасности):

количество находившихся в производстве в отчетный период дел оперативного учета (далее – ДОУ) и иных оперативно-служебных

материалов о рассматриваемых преступлениях. Отдельно выделить количество ДОУ, заведенных в целях выявления и пресечения фактов финансирования экстремистской деятельности и ДОУ, заведенных для выявления и пресечения фактов использования СМИ и сети Интернет в экстремистских целях;

своевременность, обоснованность и законность заведения ДОУ;

полнота и законность проведения оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ), в том числе достаточность и эффективность принимаемых мер по выявлению и ликвидации источников финансирования экстремистской деятельности, выявлению и пресечению фактов использования СМИ и сети Интернет в экстремистских целях. Выявляются ли оперативным путем обстоятельства, мотивы, причины и условия совершения преступлений, принимаются ли меры к установлению и розыску лиц, подготавливающих и совершивших преступления, и их пособников;

состояние законности при проведении ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан;

результативность и эффективность проводимых ОРМ (процент и качество реализации ДОУ, то есть количество ДОУ экстремистской направленности, по которым возбуждены уголовные дела (от общего числа заведенных ДОУ), из них количество направленных в суд для рассмотрения по существу, рассмотрено с вынесением приговора – в абсолютных цифрах и в процентном отношении, удельный вес этих показателей от общего числа возбужденных по результатам ОРД уголовных дел, направленных в суд и рассмотренных с вынесением приговора). Отдельно выделить данные показатели по ДОУ, заведенным в целях выявления и пресечения фактов финансирования экстремистской деятельности, и ДОУ, заведенным для выявления и пресечения фактов использования СМИ и сети Интернет в экстремистских целях;

количество ДОУ, материалы которых послужили основанием для обращения в суд с заявлением о ликвидации или запрете деятельности организаций за причастность к экстремизму;

законность и обоснованность решений о прекращении ДОУ. Количество прекращенных ДОУ, удельный вес от общего числа находившихся в производстве, основания их прекращения. Количество ДОУ, прекращенных в связи с неподтверждением информации, явившейся основанием для их заведения. Привести в абсолютных числах и процентном соотношении количество прекращенных ДОУ и опротестованных прокурорами незаконных решений об их прекращении;

состояние законности по делам оперативного учета по фактам нераскрытых преступлений анализируемой категории. Результативность оперативно-поисковой работы, полнота и своевременность выполнения поручений о проведении отдельных следственных действий (ОРМ), эффективность взаимодействия со следственными органами и иными субъектами ОРД по раскрытию преступления;

состояние ведомственного контроля за оперативно-розыскной деятельностью;

1.2. Состояние прокурорского надзора за соблюдением законов при осуществлении ОРД в сфере противодействия экстремизму:

количество проведенных уполномоченными прокурорами проверок по данному направлению деятельности;

количество изученных ими ДООУ (в том числе в процентном отношении от общего количества ДООУ этой категории);

количество и характер выявленных нарушений закона;

количество актов прокурорского реагирования с разбивкой по формам (представления, протесты, предостережения, постановления, требования). Результаты рассмотрения актов прокурорского реагирования, меры, принятые к виновным должностным лицам и по устранению выявленных нарушений закона; количество лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности.

Информацию по данному разделу направлять в управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействию экстремизму и терроризму отдельной докладной запиской по правилам секретного делопроизводства. Все данные указывать в сравнении с аналогичным периодом прошлого года.

*Раздел 2. Практика рассмотрения сообщений о преступлениях экстремистской направленности и расследования уголовных дел данной категории* (отдельно по органам предварительного следствия, в сравнении с аналогичным периодом предыдущего года):

количество сообщений о преступлениях экстремистской направленности, поступивших в органы прокуратуры, МВД России, Следственного комитета Российской Федерации, ФСБ России; результаты их рассмотрения; количество сообщений о таких преступлениях с использованием сети Интернет, средств массовой информации; основания для отказа в возбуждении уголовных дел и законность данных решений; соблюдение установленных законом сроков рассмотрения сообщений;

количество материалов, направленных прокурором в следственные органы, количество возбужденных по ним уголовных дел; количество принятых решений об отказе в возбуждении уголовных дел; основания для отказа в возбуждении уголовных дел и законность таких решений;

количество выявленных преступлений, возбужденных уголовных дел, находящихся в производстве в отчетный период, с указанием количества оконченных (направленных в суд, прекращенных);

количество прекращенных уголовных дел данной категории и законность принятых процессуальных решений; количество решений, принятых по реабилитирующим основаниям;

количество уголовных дел, следствие по которым приостановлено; законность принятых решений; количество уголовных дел, направленных в суды, а также возвращенных прокурором в следственные органы с указанием причин возврата;

состояние следствия по уголовным делам экстремистской направленности, активность и наступательность, полнота, сроки принимаемых процессуальных решений; причины и условия совершения преступлений; внесение представлений в порядке ст. 158 УПК РФ; количество и характер принятых мер реагирования по результатам изучения уголовных дел; практика избрания меры пресечения;

результаты рассмотрения правоохранительными органами материалов, поступивших из территориальных органов Росфинмониторинга по фактам совершения операций, сделок, связанных с финансированием экстремистской деятельности.

*Раздел 3. Выявленные в ходе осуществления надзора основные причины и факторы, способствующие экстремистским проявлениям, принятые меры по их устранению:*

общие и специфичные для региона причины и факторы, способствующие экстремистским проявлениям;

характер мер, принимаемых для их устранения;

предложения по принятию необходимых мер на федеральном уровне, в том числе по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере правоотношений, повышению эффективности форм и методов прокурорского надзора.

*Раздел 4. Проблемы и недостатки в работе по противодействию экстремизму, предложения по их разрешению:*

организационные, правовые, кадровые и иные проблемы, возникающие при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремизму;

оценка результативности работы подчиненных прокуратур в рассматриваемой сфере деятельности, эффективности проведенных проверок и принятых мер реагирования, анализ устранения ранее выявленных нарушений;

недостатки в организации надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремизму, результативность принятых мер по их устранению;

предложения по совершенствованию работы, повышению ее эффективности, изданию организационно-распорядительных актов Генерального прокурора Российской Федерации.

*Раздел, содержащий информацию о результатах прокурорского надзора за исполнением законодательства о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму (**общенадзорные вопросы**), представлять в соответствии с ранее направленными рекомендациями и информационными письмами.*

Сведения представлять по разделам с отражением результатов работы по всем предложенным вопросам и соблюдением последовательности. В каждом разделе привести примеры наиболее характерных нарушений закона, принятых мер прокурорского реагирования и результатов их рассмотрения.

Докладные записки направлять предварительно в электронном виде по информационной системе обеспечения надзора за исполнением законов в органах прокуратуры Российской Федерации (ИСОП) на адрес «Храпков Михаил В.» с последующим отправлением почтовой связью.

По наиболее характерным нарушениям законодательства прилагать к докладным запискам копии актов прокурорского реагирования.

В случае необходимости указания сведений, составляющих государственную тайну, направлять их отдельно от основной докладной записки с соблюдением режима секретности.

Заместитель Генерального прокурора  
Российской Федерации

В.Я. Гринь

Прокурорам субъектов  
Российской Федерации

.03.2012

## ИНФОРМАЦИОННОЕ ПИСЬМО

О состоянии прокурорского надзора за исполнением законодательства о межнациональных отношениях и противодействии экстремистской деятельности

В условиях развития национальной и *конфессиональной* структуры российского общества экстремистские проявления являются дестабилизирующими факторами и представляют серьезную угрозу безопасности личности, общества и государства.

В связи с этим противодействие экстремистской деятельности требует от прокуроров, правоохранительных органов и органов государственной власти принятия эффективных и согласованных действий, направленных на предупреждение и пресечение любых форм экстремизма.

Результаты раскрытия терактов свидетельствуют, что лица, участвовавшие в их подготовке и совершении, имеют прямое отношение к экстремистским организациям и продолжают активизировать свою деятельность.

Экстремизм перешел в ряд явлений, существенно влияющих на криминогенную обстановку, и с целью её стабилизации прокурорами в истекшем году проведено 24343 проверки в сфере противодействия экстремизму (АППГ - 20471). По их результатам выявлено 43547 нарушений закона (АППГ - 26348), то есть на 50 % больше чем в 2010 году, что позитивно отразилось на предупреждении указанного вида преступности и способствовало её снижению на 5,2 %.

К факторам, оказавшим влияние на снижение роста преступности данной категории, относится работа органов власти и местного самоуправления по профилактике экстремизма. Вместе с тем их деятельность в указанном направлении вызывает нарекания. В ряде регионов России прокурорами выявлены факты несоблюдения принципов приоритета профилактических мер в данной сфере.

Так, целевая программа противодействия экстремизму в Ростовской области на 2012 г. и последующие годы принята только благодаря активной позиции областной прокуратуры, а в Краснодарском крае инициированная прокуратурой работа на данном направлении еще не завершена.



Однако, профилактическая работа по противодействию экстремисткой деятельности заслуживает самой серьезной критики.

Повсеместно прокурорами устанавливалось отсутствие целевых программ (подпрограмм), планов, включающих мероприятия по профилактике экстремистских проявлений, наличие фактов несвоевременного принятия новых программных документов в связи с истечением срока действия ранее принятых. Плановые (программные) мероприятия чаще всего являлись формальными, неконкретными.

Предусмотренные программами (подпрограммами) субъектов мероприятия в большинстве случаев не соразмерны степени экстремистских угроз, имеют декларативный характер, неконкретны, не обеспечены финансированием.

Факты ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления мероприятий по предупреждению экстремизма в части обеспечения бюджетного финансирования выявлены в Республиках Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия, Алтайском, Забайкальском, Красноярском краях, Новосибирской, Омской, Воронежской и других областях, что повлекло принятие мер прокурорского реагирования в отношении их руководителей.

Так, прокуратурой Удмуртской Республики установлено, что мероприятия республиканской целевой программы «Профилактика терроризма и экстремизма в Удмуртской Республике на 2009-2011 годы» в 2011 году профинансированы только на 38 %.

Результаты проверок исполнения законодательства о противодействии экстремизму федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показали, что их работа нуждается в контроле со стороны глав субъектов Российской Федерации.

В этой связи прокурорам следует активизировать деятельность по обеспечению координации правоохранительных органов в сфере противодействия экстремизму, в том числе путем активного участия в формировании такого рода программ, обеспечивающего их жизнеспособный характер и максимальный уровень реализации.

Также следует отметить, что ежегодное увеличение количества актов прокурорского реагирования на выявленные нарушения в указанной сфере может свидетельствовать о недостаточной эффективности принимаемых мер. В связи с этим по итогам первого полугодия 2012 года необходимо проанализировать эффективность принимаемых мер прокурорского реагирования, результаты отразить в докладных записках в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 (с приложением копий актов прокурорского реагирования).

Росту нетерпимости на национальной и религиозной почве способствует нестабильное социально-экономическое положение регионов, характеризующееся высоким уровнем безработицы, резкая имущественная дифференциация социальных групп населения, малоэффективная миграционная политика. В ряде субъектов Российской Федерации

продолжают иметь место случаи столкновения интересов коренного населения с выходцами из других регионов России.

Формирование мест компактного проживания граждан по национальному и религиозному признакам также способствует обострению межнациональных отношений. Причиной противостояния становится нежелание прибывших граждан уважать культуру и обычаи местного населения.

Так, в январе 2011 года в Республике Адыгея зарегистрирована массовая протестная акция со стороны русских и адыгов против курдов по причинам разногласий о расселении и адаптации лиц курдской национальности в республике. В результате принятых мер конфликт локализован.

Существенно влияет на криминогенную обстановку и способствует экстремистским проявлениям высокий уровень нелегальной миграции иностранных граждан. С целью исправления данной ситуации прокурорами в истекшем году проверялась деятельность подразделений ФМС России. По результатам проверок в деятельности подразделений данного ведомства выявлено 5019 нарушений закона (АППГ - 2644), в связи с чем принято 1800 актов прокурорского реагирования (АППГ – 1162).

Поскольку неадекватное распределение рабочих мест между коренным населением и приезжими работниками способствует возникновению конфликтной ситуации, прокурорами отслеживалось исполнение законодательства о занятости населения.

В качестве примера можно привести работу прокуратуры Республики Алтай, которой выявлены факты формирования предложений о потребности в иностранных работниках и объемах квот органом исполнительной власти в ущерб национальному рынку труда, что создавало предпосылки к возникновению межнациональной розни и вражды.

Один из факторов, влияющих на распространение экстремистских настроений в центральных регионах России - увеличение количества жителей этих регионов за счет выходцев из Северо-Кавказских и Закавказских Республик, а также малоконтролируемые миграционные потоки из стран СНГ представителей азиатских национальностей, что характерно для столицы и крупных промышленных, культурных центров страны, таких как Санкт-Петербург, Московская, Владимирская, Новосибирская области.

С целью оптимизации миграционной обстановки прокурорам в ходе осуществления надзорной деятельности следует добиваться от органов миграционного контроля надлежащей реализации всех имеющихся полномочий.

Способствует разжиганию межнациональной напряженности в стране повышенная социальная активность несовершеннолетних граждан, наиболее восприимчивых к различным идеологическим взглядам.

В связи с изложенным вопрос государственной политики в сфере противодействия распространению экстремистских идей в молодежной среде сегодня очень актуален, и такая работа в регионах России ведется.

Вместе с тем профилактические мероприятия, осуществляемые подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел и комиссиями по делам несовершеннолетних в отношении подростков, разделяющих экстремистские взгляды, не могут реально изменить их убеждения.

Для исправления сложившейся ситуации прокурорам при реализации полномочий по координации деятельности правоохранительных органов необходимо ориентировать их руководителей на выявление лиц, осуществляющих вовлечение молодежи в радикальные религиозные и общественные объединения, активизировать работу по выявлению источников финансирования экстремистской деятельности, шире практиковать проверки образовательных и спортивных учреждений на предмет соответствия выполняемых задач целям и уставам, причастности молодежи к неформальным объединениям радикального толка.

Повышенный интерес в обществе по-прежнему вызывают публикации СМИ, затрагивающие вопросы межнациональных отношений и вопросы религиозного характера.

Общее количество зарегистрированных Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций СМИ по состоянию на 01.01.2012 составляет 89173 наименований (АППГ-90352), в том числе 65596 печатных и 21914 электронных.

Прокурорами в истекшем году проверено 2398 из них (АППГ-2783), выявлено 727 нарушений (АППГ-508), а Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в рамках осуществления функций по контролю и надзору за соблюдением законодательства в 2011 году выявлено лишь 25 информационных материалов, содержащих признаки экстремистской деятельности (АППГ-28).

Таким образом, полномочия по выявлению этих материалов подразделениями Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций используются крайне слабо, а работа по организации исследования их смысловой направленности не ведется.

Отсутствует практика направления выявленных сотрудниками подразделений Роскомнадзора материалов прокурору для организации дальнейших проверочных мероприятий, что не способствует привлечению к установленной законом ответственности лиц, распространяющих экстремистские материалы в СМИ.

С учетом изложенного силами прокурорского надзора необходимо добиваться исправления сложившейся ситуации, ориентируя подразделения Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций на эффективную реализацию полномочий по противодействию экстремистской деятельности, определенных в ст. 5 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Одним из ключевых направлений противодействия экстремизму является пресечение правонарушений экстремистской направленности, совершенных с использованием сети Интернет, одного из основных источников информации, которым пользуется многонациональное население России.

Прошедшие в декабре 2011 года выборы в органы государственной власти и местного самоуправления показали, что представители некоторых политических партий страны, используя Интернет, организовали в ряде регионов России массовые митинги под видом реализации гражданами конституционных прав на свободу слова. Эти методы могут быть использованы для внедрения экстремистских идей и осуществления терактов, что требует от прокуроров и правоохранительных органов постоянного анализа оперативной ситуации, систематического мониторинга сети Интернет и принятия дополнительных мер к нейтрализации преступных намерений таких лиц, в том числе выявлению и фильтрации в Интернете информации экстремистского характера.

В качестве положительного примера можно привести работу о признании экстремистским материалом сайта «Кавказ-Центр», где распространялись агитационные публикации с призывами к осуществлению «джихада» и установлению «шариата», что способствовало вовлечению новых членов в деятельность незаконных вооруженных формирований, базирующихся на территории Чеченской Республики и организующих теракты в Российской Федерации.

По результатам проверки Генеральной прокуратурой Российской Федерации в Никулинский районный суд г. Москвы направлено заявление в порядке ст. 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» о признании сайта «Кавказ-Центр» экстремистским материалом и ограничении допуска к нему. Требования Генеральной прокуратуры Российской Федерации 12.09.2011 удовлетворены в полном объеме.

Волжским межрайонным прокурором Республики Марий Эл выявлены факты размещения на 5 сайтах сети Интернет экстремистской книги А.Гитлера «Майн Кампф», в связи с чем в Мосгорсуд направлен иск об ограничении доступа к ним, который удовлетворен, а правоохранительными органами г.Москвы по факту размещения в сети Интернет материала «О терроре как о методе борьбы», содержащего публичное оправдание терроризма и публичные призывы к экстремистской деятельности, возбуждено уголовное дело по ч.1 ст.205.2 и ч. 1 ст. 282 УК РФ.

Сотрудниками МВД по Республике Дагестан в 2011 году установлен 31 сайт, на которых распространялись экстремистские материалы. Анализ IP-адресов этих сайтов показал, что их сервера расположены за рубежом и приостановление работы сайтов возможно только при взаимодействии с правоохранительными органами соответствующих государств. В целях устранения выявленных нарушений закона правоохранительными органами Республики 20 провайдером, предоставляющим услуги доступа к сети

Интернет, направлены предписания о блокировании доступа к Интернет-ресурсам.

С целью повышения эффективности противодействия данного вида правонарушений прокурорам необходимо осуществлять системные мероприятия по мониторингу интернет-ресурсов, выявлению экстремистских материалов и принятию мер прокурорского реагирования.

При выявлении фактов распространения в Интернете экстремистских материалов требовать от Интернет-провайдеров ограничить к ним доступ, а в случае невыполнения законных требований обращаться в суд с заявлением о блокировании доступа к данным экстремистским сайтам.

Анализ исковой работы прокуроров по признанию информационных материалов экстремистскими свидетельствует, что в 2011 году она активизирована. Так, по состоянию на 01.01.2012 в федеральный список экстремистских материалов включено 1066 материалов, что на 309 больше, чем в 2010 году (АППГ-757).

Вместе с тем Министерством юстиции Российской Федерации вопреки ст. 9 и п. 5 ст. 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» до настоящего времени не опубликованы сведения о 95 экстремистских материалах, судебные решения по 11 из которых вступили в законную силу еще в июне прошлого года. Поэтому прокурорам, с целью недопущения фактов нарушения действующего законодательства, необходимо самостоятельно отслеживать обновление этих сведений на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации.

Наиболее актуальной проблемой остается пресечение распространения экстремистских идей религиозными и общественными объединениями, сохраняется тенденция выезда мусульманской молодежи за рубеж для поступления в религиозные учебные заведения, преимущественно в Саудовской Аравии, Египте, Турции, Сирии, Иране и Пакистане.

Проблемы, связанные с бесконтрольным выездом молодежи за границу с целью получения религиозного образования, наблюдаются в Республике Дагестан, Карачаево-Черкесской Республике.

К примеру, только в 2011 году из Республики Дагестан выехало на учебу в зарубежные религиозные центры более 100 человек, за последнее десятилетие их число составило свыше 1,5 тыс. человек. Религиозное обучение в Египте, Сирии и других странах получают 450 представителей дагестанской молодежи. Всего за границей в исламских учебных заведениях в настоящее время обучаются до 2500 человек.

Данная ситуация обусловлена как проблемами социально-экономического характера, что предопределяет выбор молодежи в пользу получения духовного образования, так и слабой конкурентоспособностью отечественных религиозных учебных заведений. Между тем лица, обучавшиеся в ряде стран, нередко становятся активными идеологами религиозного экстремизма. В связи с этим правоохранительным органам, а также прокурорам необходимо не снижать усилий по контролю за ситуацией в этой области, и наоборот наращивать оперативные позиции в религиозной

среде. Надлежит более системно организовывать в пределах своих полномочий прокурорские проверки.

Недостаточно полно прокурорами субъектов используются полномочия по выявлению лиц, совершивших административные правонарушения в сфере противодействию экстремизму, и привлечению их к ответственности. Из 12537 лиц, привлеченных к административной ответственности по постановлению прокурора, органами административной юрисдикции привлечено в сфере межнациональных отношений и противодействию экстремизму лишь 2942. Наиболее низкая эффективность такой работы в Рязанской, Псковской, Тульской, Курганской областях, Республиках Карелия, Марий Эл и др.

Наряду с принятием дополнительных мер по усилению надзора за исполнением законодательства, регулирующего вопросы противодействия экстремистской деятельности, прокурорам следует повысить эффективность надзора за процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью по преступлениям экстремистской направленности, ориентируя правоохранительные органы на обязательное выявление обстоятельств, способствующих совершению этих преступлений.

Информация направляется для использования в работе, в целях повышения эффективности надзорной деятельности за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности. Содержание информационного письма доведите до сведения подчиненных прокуроров.

Заместитель Генерального прокурора  
Российской Федерации

В.Я. Гринь

Прокурорам субъектов  
Российской Федерации

.02.2013

## **ИНФОРМАЦИОННОЕ ПИСЬМО**

О совершенствовании надзора за соблюдением  
федерального законодательства учреждениями  
профессионального религиозного образования

Генеральной прокуратурой Российской Федерации обобщены и проанализированы итоги проверки исполнения религиозными организациями -духовными образовательными учреждениями законодательства о свободе совести, о противодействии экстремизму, о правовом положении иностранных граждан (преподавателей духовных образовательных учреждений), а также порядка въезда, выезда и временного пребывания иностранных граждан в Российской Федерации.

По состоянию на 01.10.2012 в России зарегистрировано 213 учреждений профессионального религиозного образования по подготовке служителей и религиозного персонала (далее - духовные учреждения), из них 58 Русской православной церкви (далее - РПЦ), 118 исламских и 37 духовных учреждений иной конфессиональной принадлежности.

Проверкой в 31 субъекте Российской Федерации охвачено 148 духовных учреждений(РПЦ-24, исламских - 108, других вероисповеданий-16).

Мероприятия по профилактике и своевременному пресечению экстремистских проявлений духовных учреждений, а также координация этой работы осуществляются в рамках выполнения совместного распоряжения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 16.12.2008 № 270/27р/38/1/9789 «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма».

Примером скоординированных прокуратурой действий правоохранительных и контролирующих органов является ликвидация 08.12.2010 по решению суда Мусульманского религиозного образовательного мусульманского религиозного образовательного учреждения женского медресе «Нур».

Вопреки требованиям ст. 13 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» в учреждениях профессионального религиозного образования не органичен доступ к

экстремистским сайтам и материалам, содержащим информацию, не совместимую с задачами образования и воспитания (республики Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Астраханская, Иркутская, Тюменская и Новосибирская области).

Нарушения должностными лицами территориальных органов Минюста России (далее — территориальные органы) законодательства о свободе совести, религиозных объединениях и об образовании выявлены прокурорами в республиках Дагестан, Ингушетия, Татарстан, - Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской и Чеченской республиках. Алтайском и Краснодарском краях, Астраханской, Иркутской, Нижегородской, Новосибирской, Самарской, Свердловской, Тюменской областях, гг. Москве и Санкт-Петербурге и других регионах.

Так, в ходе проверки установлено, что территориальными органами зачастую принимаются решения о государственной регистрации духовных Учреждений при наличии оснований для отказа в такой регистрации, предусмотренных ст. 12 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее - Закон № 125-ФЗ).

В частности, осуществляется незаконная регистрация некоммерческих организаций, учредительные документы которых не соответствуют требованиям ст. 10 и 19 Закона № 125-ФЗ, ст. 13 Закона Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» (далее - Закон № 3266-1).

К примеру, Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Пермскому краю 21.04.2011 принято решение о государственной регистрации некоммерческой организации - негосударственного образовательного учреждения среднего профессионального иудейского (еврейского) образования «Колледж «Ешива» г. Перми», устав которого содержит цели и признаки религиозной организации. Более того, из наименования учреждения следует, что оно является учреждением профессионального иудейского (еврейского) образования, тогда как система образования в Российской Федерации предусматривает профессиональную подготовку по конфессиональному признаку служащих и религиозного персонала в рамках религиозной организации, а в качестве таковой колледж не зарегистрирован.

В Шалинском районе Чеченской Республики зарегистрировано 4 учреждения среднего профессионального религиозного образования, уставы которых предусматривают право обучения детей с 6-9 лет, что создает предпосылки для игнорирования светских общеобразовательных школ.

В уставе религиозной организации «Кубанский евангельский христианский университет» не указаны основные формы деятельности, не содержатся положения о продолжительности этапов обучения, о режиме занятий обучающихся и воспитанников, о порядке комплектования работников образовательного процесса, что противоречит нормам п. 2 ст. 10 Закона № 125-ФЗ и ст. 13 Закона № 3266-1. По данному факту прокурор Пршсубанского административного округа г. Краснодара 11.10.2012 обратился в суд с исковым заявлением о признании не соответствующими законодательству отдельных положений устава университета, кроме того, в уставах зарегистрированных духовных учреждений зачастую отсутствуют данные о типах и видах реализуемых образовательных программ, системе оценок при промежуточной аттестации, форме и порядке ее проведения,



порядке комплектования работников образовательного процесса и внесения изменений и дополнений в уставы, а также положения о сделках с имуществом, последствиями которых является отчуждение или обременение имущества, закрепленного за образовательным учреждением, или имущества, приобретенного за счет средств, выделенных этому учреждению собственником образовательного учреждения, и т.д.

В нарушение п. 2 ст. 19 Закона № 125-ФЗ допускаются факты регистрации духовных учреждений в не предусмотренной законом организационно-правовой форме. К примеру, Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по г. Москве 16.05.2012 принято решение о государственной регистрации Частного учреждения среднего профессионального религиозного образования «Московская исламская школа-медресе Аль-Фатаха» в организационно-правовой форме частного учреждения. Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Ульяновской области 18.04.2012 зарегистрировано «Религиозное образовательное учреждение среднего профессионального образования Медресе «Биляр» Центрального духовного управления мусульман России» без указания в наименовании организационно-правовой формы.

Установлены многочисленные случаи несоблюдения требований, предъявляемых к наименованию духовных учреждений ст. 54 ПС РФ, пп. 1 и 4 ст. 4 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее - Закон № 7-ФЗ), пп. 5 и 8 ст. 8, ст. 19 Закона № 125-ФЗ.

Так, вопреки ч. 8 ст. 8 Закона № 125-ФЗ отсутствуют указания на вероисповедание в наименованиях духовных учреждений среднего профессионального религиозного образования «Чиркейское медресе «Нуруль-Иршад» имени Саида Афанди» и «Медресе имени Мухаммада аль-Яраги» в Республике Дагестан и религиозной организации «Духовное образовательное учреждение среднего профессионального образования - Медресе» в Ставропольском крае.

Предусмотренные уставом сведения о вероисповедании «евангельские христиане-баптисты» не отражены в наименовании Религиозной организации «Санкт-Петербургский Христианский Университет».

В Республике Дагестан в нарушение ст. 19 Закона № 125-ФЗ 50 из 56 духовных учреждений было зарегистрировано без указания в наименовании организационно-правовой формы - религиозная организация. Аналогичные факты выявлены прокурорами в Республике Ингушетия, Чеченской Республике, Астраханской и Нижегородской областях и других регионах.

В реестре некоммерческих организаций Астраханской области с 09.08.2006 значится Негосударственное образовательное учреждение профессионального религиозного образования «Астраханский исламский колледж» (далее - колледж). Однако организационно-правовая форма колледжа - религиозная организация в его наименовании не указана.

С 2009 г. Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Астраханской области неоднократно принимались решения о регистрации изменений в учредительных документах колледжа, а также иных сведений о нем. Несмотря на проведенную названным управлением работу, в течение длительного времени несоответствие наименования колледжа требованиям закона оставалось незамеченным.

Значительная часть указанных нарушений закона становится очевидной. В ходе мониторинга ведомственного реестра зарегистрированных некоммерческих организаций, однако такая работа центральным аппаратом Министерства не организована.

Вместе с тем несоблюдение требований закона при регистрации некоммерческой организации в части указания организационно-правовой формы и наименования вводит граждан в заблуждение относительно характера деятельности такой организации.

Минюстом России и территориальными органами вопреки требованиям ст. 25 Закона № 125-ФЗ и ст. 32 Закона № 7-ФЗ не обеспечивается надлежащий контроль за соответствием деятельности духовных учреждений уставным целям. В республиках Башкортостан, Дагестан, Татарстан, Карачаево-Черкесской и Чеченской республиках, Алтайском и Краснодарском краях, Нижегородской, Пермской, Ростовской, Самарской, Свердловской, Тюменской областях, г. Санкт-Петербурге прокурорами установлены нарушения ст. 33.1 Закона № 3266-1, ст. 19 Закона № 125-ФЗ и п. 40 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В частности, в связи с осуществлением образовательной деятельности без лицензии прокуратурой Санкт-Петербурга в отношении юридического лица Религиозной организации «Католическая высшая духовная семинария «Мария-Царица Апостолов» и ее руководителя возбуждено 2 дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ, а также внесено представление об устранении нарушений закона.

Без лицензий либо с истекшими сроками их действия осуществляли образовательный процесс Православная религиозная организация - учреждение высшего профессионального религиозного образования «Екатеринодарская Духовная Семинария», Тюменское мусульманское религиозное образовательное учреждение женское медресе «Нур», Пермский мусульманский колледж, «Выксунское православное духовное училище» и «Нижегородское православное женское духовное училище».

В Республике Татарстан прокурором выявлена незарегистрированная в качестве духовного учреждения Религиозная организация «Христианское Евангельское общество «Вера», без лицензии осуществляющая профессиональную подготовку религиозного персонала; в Алтайском крае Централизованной религиозной организацией «Ассоциация «Свет Пробуждения» Алтайского края Российской церкви Христиан веры Евангельской» организованы курсы, по окончании которых обучающимся выдавались дипломы.

Однако территориальными органами Минюста России на протяжении длительного периода незаконной деятельности указанных религиозных организаций мер к их ликвидации принято не было.

В Алтайском и Ставропольском краях, Новосибирской, Свердловской и Ульяновской областях в нарушение ч. 8 ст. 8 Закона № 125-ФЗ духовные учреждения осуществляют деятельность без указания своего полного наименования и вероисповедания.

К примеру, в бланке приложения к диплому об окончании Новосибирской библейской богословской семинарии не указывается вероисповедание (семинария евангельских христиан-баптистов).

В Алтайском крае Централизованная религиозная организация «Ассоциация «Свет Пробуждения» Алтайского края Российской церкви Христиан веры Евангельской» организовала курсы углубленного изучения Священного писания с тестированием и выдачей дипломов. При этом вместо полного наименования религиозной организации в дипломах указывалось, что обучение проводилось в несуществующих религиозных организациях: Ассоциации Христианских Церквей «Свет пробуждения» и Алтайской Духовной Семинарии «Христос для всех».

В Краснодарском крае Религиозной организацией «Кубанский евангельский христианский университет» в нарушение п. 4 ст. 3 Закона № 7-ФЗ используется незарегистрированная в установленном порядке эмблема.

В Республике Дагестан в деятельности духовного учреждения «Исламский университет им. Имама Шафии» выявлено нарушение требований ст. 4 Федерального конституционного закона от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации». Несмотря на то что диплом об образовании, выдаваемый университетом выпускникам, не является документом государственного образца, на нем воспроизведен Государственный герб Российской Федерации.

В Приморском крае. Ростовской и Нижегородской областях при отсутствии надлежащего контроля со стороны территориальных органов установлены факты несоблюдения духовными учреждениями сроков предоставления отчетности.

Так, Православной религиозной организацией - учреждением высшего профессионального образования «Донская духовная семинария» в нарушение требований пп. 3 и 3.1 ст. 32 Закона № 7-ФЗ отчет о своей деятельности за 2010 г. представлен в Главное управление Минюста России по Ростовской области только " 1-7.08.2012, то есть за пределами срока, установленного п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 15.04.2006 № 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций».

При этом указанным территориальным органом вопреки требованиям ч. 5 ст. 32, ст. 33 Закона № 7-ФЗ, ст. 25 Закона № 125-ФЗ, пп. 77, 78 Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими Законодательства Российской Федерации, утвержденного приказом Минюста России от 30.12.2011, а также ранее действовавшего в этой сфере административного регламента соответствующие меры реагирования (вынесение предупреждения, составление протокола об административном правонарушении) не были приняты.

Не охвачены прокурорской проверкой Религиозная организация ортодоксального иудаизма - учреждение высшего профессионального религиозного образования «Еврейский раввинский институт «Опора цельным (Томхей Тмимим) Любавич» (Московская обл., Пушкинский р-н, д. Введенское, стр. 7 и Негосударственное образовательное учреждение христианская богословская семинария «Агапе-Квинз» (Москва, ул. Прохладная, д. 18). Духовные учреждения по указанным адресам не

обнаружены, более того, по данным прокуроров, они никогда там не находились, обновленных сведений в ведомственном реестре не имеется, что свидетельствует об отсутствии на протяжении длительного времени контроля за их деятельностью.

В ходе проверки прокурорами выявлено более 250 нарушений законодательства о противодействии экстремизму, о свободе совести; и о религиозных объединениях, об образовании и миграционном законодательства, 12 незаконных правовых актов, в целях устранения которых принесено 10 протестов, внесено 49 представлений, в суд направлено 5 заявлений, возбуждено 13 административных производств, 8 должностных лиц предостережено о недопустимости нарушения закона.

Значительная часть этих нарушений стала возможной по причине ненадлежащего исполнения служебных обязанностей должностными лицами территориальных органов и не обеспечения контроля за их деятельностью со стороны центрального аппарата Минюста России.

На недопустимость нарушений, связанных с осуществлением духовными учреждениями образовательной деятельности без лицензий либо с истекшими сроками действия ранее выданных, уже неоднократно указывалось в представлениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации (2008, 2009, 2011 гг.). Однако ситуация не меняется, меры по ликвидации таких духовных учреждений в соответствии со ст. 61 ГК РФ не приняты.

Кроме того, в нарушение п. 1 ст. 24 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» до настоящего времени не приведен в соответствие с федеральным законодательством приказ Минюста России от 24.07.2003 № 179 «О Порядке представления и рассмотрения материалов при подготовке распоряжений Минюста России о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, являющегося членом (участником) общественного или религиозного объединения», на что указывалось в представлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2011.

Заместитель Генерального прокурора  
Российской Федерации

В.Я. Гринь

**Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537.
3. Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ. СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.
5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ. СЗ РФ. 24.12.2001. N 52 (ч. I). Ст. 4921.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации.
8. Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.
9. Трудовой кодекс Российской Федерации.
10. Гражданский кодекс Российской Федерации.
11. Налоговый кодекс Российской Федерации.
12. Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 08.01.1997 № 1-ФЗ.
13. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ.
14. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»//ВСНД и ВС РФ.1992. № 8. Ст. 366.
15. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»//СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
16. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»//СЗ РФ. 1995. № 3.Ст. 145.
17. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»// СЗ РФ.2002. № 30. Ст. 3031.
18. Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 29.09.1997. № 39. Ст. 4465.
19. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»// СЗ РФ. 13.03.2006, № 11, ст. 1146.
20. Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» //СЗ РФ, 17.07.1995. № 29. Ст. 2759.
21. Федеральный закон от 07.08.2001 г. №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».
22. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»
23. Федеральный закон от 25.07. 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
24. Федеральный закон от 22.05. 2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт».

25. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании».
26. Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».
27. Федеральный закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов».
28. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».
29. Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».
30. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
31. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».
32. Федеральный закон от 25.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов».
33. Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации».
34. Закон РФ от 2.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».
35. Приказ от 26.05.2000 № 569 «Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних Органов внутренних дел».
36. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.03.2009 № 228.
37. Распоряжение Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 270/27р, МВД России № 1/9789, ФСБ России № 38 от 16.12.2008 «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма».
38. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности».
39. Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».
40. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности».
41. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 12.07.2010 № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства».

42. Андрианов М.С., Забелина Е.А. Взаимодействие органов прокуратуры со средствами массовой информации: научно-практические рекомендации. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2011.
43. Белоцерковский С.Д. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по борьбе с организованной преступностью: методич. пособие. АГП РФ. М., 2010.
44. Бессарабов В.Г. и др. Взаимодействие органов прокуратуры с уполномоченными по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: пособие. М., 2012.
45. Будай С.Н. Организация работы прокурора по взаимодействию с институтами гражданского общества: методические материалы к семинару. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2011.
46. Буланова Н.В., Ережипалиев Д.И. Деятельность прокурора по осуществлению уголовного преследования: пособие. АГП РФ. М., 2011.
47. Жидких А.А. и др. Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению. Метод. рекомендации. АГП РФ. М., 2010.
48. Жук О.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов при использовании результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовном судопроизводстве: учеб. пособие. АГП РФ. М., 2012.
49. Залужный А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии экстремизму. М., 2004.
50. Исаенко В.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве следственных действий: пособие. АГП РФ. М., 2012.
51. Капинус О.С. и др. Критерии и показатели оценки работы прокуратуры субъекта Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка (концептуальный подход). М., 2011.
52. Оперативно-розыскная деятельность. Учеб. /Под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова, А.Ю. Шумилова. М., 2004.
53. Раскрытие и расследование преступлений, связанных с террористической и экстремистской деятельностью: пособие: [в 2 ч.]. АГП РФ; ВНИИ МВД России. М., 2011.
54. Сильнов М.А. Актуальные проблемы уголовно-процессуального доказывания в условиях состязательности. АГП РФ. М., 2011.
55. Шарихин А.Е. Прокурорский надзор при расследовании преступлений экстремистской направленности: методич. материалы к семинару. АГП РФ. М., 2011.
56. Щерба С.П. и др. Международные принципы и стандарты деятельности прокурора в сфере уголовного судопроизводства: практ. пособие. АГП РФ. М., 2011.