

УДК 343

**Плиева Айна Салмановна****Особенности прокурорского надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму****Аннотация**

Исследуются особенности прокурорского надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму. Определяются характерные черты прокурорского надзора за исполнением законодательства в этой сфере надзорной деятельности.

**Ключевые слова**

Прокурорский надзор, федеральная безопасность, межнациональные отношения, противодействие экстремизму, предмет, объект.

Повышение эффективности борьбы с правонарушениями в сфере исполнения законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму нацелено на реализацию конституционных прав и свобод граждан, укрепление законности в стране, на создание правового государства, а также улучшения организации и функционирования исполнительных органов государственной власти.

Проблематика прокурорского надзора и контроля широко обсуждается в научной литературе. Эти вопросы рассматривали А.П. Алёхин, Д.П. Бахрах, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, Л.Л. Попов.

Прокурорский надзор является мощным инструментом обеспечения законности. Квалифицированное использование его возможностей выступает и весьма эффективным средством предупреждения нарушений законов.

Специфика прокурорского надзора за исполнением законов, в том числе в сфере федеральной безопасности, исследовалась в работах А. Винокурова<sup>1</sup>, А. Сологубова<sup>2</sup> В. Соломичева<sup>3</sup>, А.А. Сумина<sup>4</sup>, В. Ключкова<sup>5</sup>, Н. Шумилова<sup>6</sup> и других исследователей.

В настоящее время система правового регулирования деятельности органов, отвечающих за исполнение законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму представляет собой многоуровневую струк-

туру правовых нормативных актов, характеризующихся тесной взаимной связью и взаимообусловленностью. Правовыми актами чётко определено место органов, отвечающих за исполнение законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму в системе безопасности России и в системе государственных органов. Правовое регулирование их деятельности характеризуется недостаточно полным установлением на уровне федеральных законов компетенции указанных органов, в том числе и той, которая затрагивает конституционные права и свободы граждан, что может и должно быть восполнено адекватным изменением в нормативных актах, которые регламентируют их правовой статус.

В организации прокурорского надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму достаточно сложно достичь необходимой эффективности, поскольку правовое ограничение компетенции прокурорского надзора в данной сфере влечёт недостаточную полноту информационной и аналитической базы, которая служит основой для планирования надзорных

1 Винокуров А. Борьба с экстремизмом средствами прокурорского надзора // Законность. – 2002. – № 11. – С. 33-36.

2 Сологубов А.С. История и правовая природа прокуратуры Российской Федерации // Право и жизнь. – 2006. – № 96 (6). – С. 201-227.

3 Соломичев В.И. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие. – М.: Экспертное бюро-М, 1998. – С. 34

4 Сумин А.А. Прокурорский надзор за расследованием преступлений, посягающих на внешнюю безопасность Российской Федерации: Научно-методическое пособие. – М., 1999. – С. 5.

5 Ключков В. Становление правового государства и функции прокуратуры // Законность. – 1994. – № 6. – С. 29.

6 Шумилов Н. Прокурорский надзор – театральная декорация на сцене деятельности наших спецслужб // Российская юстиция. – 1995. – № 3. – С. 26.

мероприятий и оценки их результатов. Отсутствие полных данных о результатах деятельности государственных органов делает невозможным прогнозирование органами прокуратуры развития обстановки в той сфере общественных отношений, которая условно поименована как «исполнение законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму». В свою очередь, такое положение обуславливает снижение эффективности координирующей функции прокуратуры в сфере борьбы с преступностью. Корректировка такой ситуации возможна путём издания совместных межведомственных нормативных актов (Генеральной прокуратуры Российской Федерации и государственных органов, обеспечивающих исполнение законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму), обязывающего государственные органы представлять в органы прокуратуры отчёты по основным показателям результатов следственной, оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности (за исключением показателей, составляющих государственную тайну и характеризующих состояние агентурного аппарата).

Содержанием общенадзорного направления прокурорского надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму является надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина названными органами при осуществлении ими законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму.

В России на данный момент не существует правового механизма реализации важнейших, жизненно необходимых норм, для наибольшей эффективности реализации государственного контроля исполнения законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму. Имеется большое количество правовых актов, не имеющих единства, которые необходимо систематизировать.

История прокурорского надзора свидетельствует, что деятельность, связанная с исполнением законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму длительное время

находилась практически вне контроля со стороны каких-либо государственных органов, будучи подотчетной напрямую высшему партийному руководству вначале РСФСР, а затем СССР. Так, Декрет ВЦИК от 28 октября 1918 г. 1 о ВЧК содержал указание на то, что она является органом Совета Народных Комиссаров (СНК) и работает в тесном контакте с наркоматами по внутренним делам и юстиции. Таким образом, формально ВЧК подчинялась СНК, однако фактически никакого реального механизма контроля за ее деятельностью со стороны правительства не существовало. С принятием Конституции РСФСР и учреждением на ее основе нового для советской России государственного института – прокурорского надзора положение несколько изменилось. В соответствии с п. 9 Положения о прокурорском надзоре 1922 г.<sup>7</sup> на прокуратуру был возложен контроль за деятельностью органов ГПУ, однако на деле он осуществлялся в самом усеченном виде, что приводило к системе нарушений законности названными органами. На этом историческом этапе законодатель прямо шел на всемерный вывод орга-

нов ГПУ из-под прокурорского надзора. Так, постановлением ВЦИК от 16 октября 1922 г., не подлежащая оглашению часть которого объявлена приказом ГПУ № 266 1922 г., был ограничен предмет прокурорского надзора «по наблюдению за следствием и дознанием по делам политическим и обвинению в шпионаже исключительно наблюдением за точным соблюдением органами ГПУ правил, изложенных в ст. 7 постановления ВЦИК от 6 февраля 1922 г.». Далее в постановлении ВЦИК от 16 октября 1922 г. указывалось: «По делам о всех остальных преступлениях подтвердить осуществление прокурорского надзора согласно предоставленным ему по закону правам в полном объеме со следующими лишь особенностями :

а) следствие по делам о должностных преступлениях сотрудников ГПУ (ст. 105-118 включительно Уголовного кодекса) производится при ближайшем участии прокурорского надзора, подлежит, однако, сосредоточению исключительно в органах ГПУ;

б) органы ГПУ в изъятие из статей 207, 208 и 209 Уголовно-процессуального кодекса освобождаются от обязанности представлять направленные ими к прекращению дела по недостаточности улик или отсут-

7 Конституция (Основной Закон) РСФСР 1918 года // СУ РСФСР. – 1919. – № 12. – Ст. 130.

ствию состава преступления в суд и к прокурорскому надзору для утверждения.

В изъятие из ст. 112 срок сообщения органам прокурорского надзора о всяком возбуждении органами ГПУ уголовного дела подлежит продолжению до двух недель»<sup>8</sup>.

Фактически же органы прокуратуры, как отмечалось ранее, были почти полностью устранены от надзорной деятельности в отношении органов ГПУ (впоследствии – НКВД СССР), при этом нарушения законности приняли настолько массовый характер, что в постановлении ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 17 ноября 1938 г. «Об арестах и прокурорском надзоре и ведении следствия» было прямо указано: «Органы прокуратуры со своей стороны не принимают необходимых мер к устранению... недостатков, сводя, как правило, свое участие в расследовании к простой регистрации и штампованию следственных материалов»<sup>9</sup>. Органы прокуратуры не только не устраняют нарушения революционной законности, но фактически узаконивают эти на-

рушения». В дальнейшем, вплоть до распада СССР, несмотря на наличие соответствующей правовой базы (Конституция СССР, Положение о прокурорском надзоре в СССР), прокурорский надзор в отношении органов МГБ-КГБ продолжал существовать в формальном виде и ограничивался лишь надзором за исполнением законов при осуществлении этими органами предварительного следствия, а также деятельности, связанной с выдворением лиц, лишенных советского гражданства, иностранцев и лиц без гражданства, нарушающих правила пребывания в СССР. О надзоре за исполнением законов в сфере оперативно-розыскной и, тем более, контрразведывательной деятельности спецслужб не могло быть и речи.

Прокурорский надзор по своей сущности представляет собой своеобразный надзорный процесс, направленный на своевременное выявление, предупреждение и устранение нарушений Закона специфическими правовыми средствами и регламентированный определенными правовыми нормами, совокупность которых образует систему правового регулирования такого процесса<sup>10</sup>. Все правовые нормы,

8 Коровин В. В. История отечественных органов безопасности. – М., 1998. – С. 154.

9 Очерки истории российской внешней разведки: В 6 т. – Т. 2: 1917-1933 годы. – М.: Международные отношения, 1996. – С. 105.

10 Ломовский В. Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. – Ростов-

входящие в названную систему, можно условно отнести к двум группам. В состав первой группы входят такие правовые нормы, которые регламентируют организацию прокуратуры как государственного института, конституционные основы ее функционирования; определяют цели и задачи прокурорского надзора; устанавливают структуру прокуратуры, полномочия прокуроров, порядок назначения на должности и освобождения от должностей прокуроров и следователей органов прокуратуры, порядок прохождения службы в органах прокуратуры, основы правовой и социальной защиты прокурорско-следственных работников<sup>11</sup>. К данной группе относятся Конституция РФ и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>12</sup>. Вторую группу составляют нормативные правовые акты, направленные на регламентацию дея-

---

на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та, 1987. – С.20-30.

11 Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» (с изменениями от 11 июля 2004 г.). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_111175/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111175/)

12 Федеральный закон от 10.02.1999 г. N 31-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. – № 30 (17.02.99).

тельности прокуроров по осуществлению различных направлений надзора и детализирующие права и обязанности прокурора применительно к этим направлениям. В эту группу входят ведомственные нормативные правовые акты – приказы и указания Генерального прокурора РФ, а также прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров, изданные в пределах их компетенции. В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры в пределах их компетенции осуществляют надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Традиционно выделяют ряд отраслей прокурорского надзора: надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями

коммерческих и некоммерческих организаций и надзор за соответствием законам издаваемых данными органами правовых актов, а также надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина указанными объектами прокурорского надзора (общий надзор); надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов судебными приставами; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания и заключенных под стражу<sup>13</sup>.

В настоящее время надзорную деятельность в отношении органов, осуществляющих исполнение законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму, осуществляют: в Генеральной прокуратуре

РФ – Управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности и Главная военная прокуратура; на местах – военные прокуроры и прокуроры субъектов Российской Федерации. Компетенция военных и территориальных прокуроров в данной области прокурорского надзора установлена приказом Генерального прокурора РФ от 9 апреля 1996 г. № 24 «О разграничении компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур» (с изменениями, внесенными приказами Генерального прокурора РФ от 23 мая 1997 г. № 26, от 4 августа 1997 г. № 48, от 8 декабря 1998 г. № 88, от 9 ноября 1999 г. № 84). Согласно этому ведомственному нормативному правовому акту, территориальные прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие в территориальных органах безопасности в отношении иных лиц, кроме военнослужащих, указанных в этом же приказе; военные прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами безопасности в войсках, тер-

13 Федеральный закон от 03.04.1995 г. N 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (с изменениями от 30 декабря 1999 г., 7 ноября 2000 г., 30 декабря 2001 г., 7 мая, 25 июля 2002 г., 10 января, 30 июня 2003 г.). [Электронный ресурс]. – Режим доступа. – <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=73085>

риториальными органами безопасности и структурными подразделениями центрального аппарата ФСБ России, а также за исполнением законов органами федеральной службы безопасности при осуществлении ими оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия – только по делам и материалам в отношении военнослужащих, военнообязанных, призванных на учебные и поверочные сборы, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил РФ и воинских формирований других министерств и ведомств в связи с преступлениями, совершенными при исполнении служебных обязанностей. Данный нормативный правовой акт не урегулировал с достаточной ясностью компетенцию прокуроров войсковых частей, т.е. прокуроров, осуществляющих надзорную деятельность в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО), на особо важных и особорежимных объектах, в закрытых и обособленных военных городках и особорежимных воинских частях в сфере надзора в отношении органов федеральной службы безопасности.

В вышеназванном приказе Генерального прокурора РФ содержатся две общие посылки, из которых усматривается, что:

1) органы федеральной службы безопасности не названы в числе объекта общего надзора;

2) на прокуроров войсковых частей возложен надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие в ЗАТО, на особо важных объектах, в особорежимных военно-строительных и воинских частях, согласно действующему перечню, по месту совершения преступления.

Названные ЗАТО и объекты в оперативном отношении обслуживаются либо территориальными органами безопасности (ЗАТО и особорежимные объекты), либо органами безопасности в войсках. В обоих случаях общенадзорная деятельность входит в компетенцию военных прокуроров, поскольку изъятие установлено лишь в отношении органов военного управления и воинских частей, поднадзорных прокуратурам войсковых частей. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» не рассматривает территориальные органы безопасности и органы безопасности в войсках как органы военного управления<sup>14</sup>. Несмотря на наличие условного

14 Федеральный закон от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне». – [Элек-

наименования «войсковая часть», эти органы не могут рассматриваться как войсковые части, поднадзорные прокурорам войсковых частей, поскольку тот же самый приказ, как указывалось выше, признает их объектами надзорной деятельности территориальных и военных прокуроров. При исследовании компетенции территориальных прокуроров по надзору за исполнением законов органами федеральной службы безопасности при осуществлении оперативно-розыскной, деятельности, дознания и предварительного следствия, приказ Генерального прокурора РФ устанавливает изъятие только по субъектам – физическим лицам, на которые направлена указанная деятельность (военнослужащие, военнообязанные, призванные на учебные и проверочные сборы, гражданский персонал Вооруженных Сил РФ в связи с совершением преступления по должности). При таких обстоятельствах можно сделать вывод, что прокуроры войсковых частей не пользуются надзорными полномочиями по осуществлению надзора в отношении органов федеральной службы безопасности. Однако заместителем Гене-

---

тронный ресурс]. – Режим доступа. – <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=93507>

рального прокурора РФ, курирующим Второе управление Генеральной прокуратуры РФ, которое возглавляет систему прокуратуры – войсковые части, высказано иное мнение со ссылкой на то, что органы федеральной службы безопасности входят в состав органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие на объектах, поднадзорных прокурорам войсковых частей.

Непосредственно надзор за исполнением органами федеральной службы безопасности законов, законностью принимаемых ими нормативных правовых актов, соблюдением этими органами прав и свобод человека и гражданина, исполнением законов при проведении предварительного следствия, дознания и оперативно-розыскной деятельности осуществляют специально уполномоченные на это прокуроры территориальных и военных прокуратур. Эти прокуроры должны иметь допуск соответствующей формы (не ниже формы № 2) к государственной тайне<sup>15</sup>.

---

15 Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне. Утвержден указом Президента РФ от 2 августа 1996 № 1136 // СЗ РФ. – 1995. – № 49. – Ст. 4775; 1998. – № 5. – Ст. 4671.

В своей надзорной деятельности органы прокуратуры:

– осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов: местного самоуправления, общественных объединений и в соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами;

– действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне;

– информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

В целях обеспечения гарантии независимости органов прокуратуры в соответствии со статьей 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» запрещено без разрешения прокурора разглашать материалы проверок, проводимых органами прокуратуры, до их завершения,

равно как запрещено воздействие в какой-либо форме со стороны органов федеральной службы безопасности, их представителей, а также должностных лиц на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствования в какой-либо форме его деятельности. Нарушение данного запрета влечет за собой установленную законом ответственность (административная ответственность предусмотрена ст. 13.11, 13.14 и 17.17 КоАП России, уголовная ответственность установлена ч. 2 ст. 294, ст. 295, ч. 2 и 3 ст. 296, ч. 2 и 3 ст. 298, ст. 310 УК России).

При этом указанный Закон устанавливает, что прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2000 г. № 3-П данное положение признано не противоречащим Конституции Российской Федерации постольку, поскольку, являясь гарантией от недопустимого вмешательства в деятельность органов прокуратуры

Российской Федерации, освобождает прокурора и следователя от обязанности давать какие-либо объяснения по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления.

Ограничения деятельности прокурора возможны лишь при их надлежащем установлении федеральным законом. В то же время, данное право прокурора в соответствии с тем же решением Конституционного Суда Российской Федерации не распространяется на случаи, когда органы прокуратуры обязаны предоставить гражданину для ознакомления материалы, непосредственно затрагивающие его права и свободы, при отсутствии предусмотренных федеральным законом надлежащих оснований, связанных с содержанием указанных материалов и ограничением доступа к ним.

Для осуществления надзорных функций прокуратуры наделены полномочиями, установленными ст. 22, 27, 30, 33 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», положениями УПК РФ, ст. 21 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», комментируемой статьей, а также приказом Генерального прокурора РФ от 25 апреля 2000 г.

№ 56 «Об организации прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». В зависимости от характера выявленных в процессе надзора нарушений прокурором применяются соответствующие формы реагирования: представление об устранении нарушения закона, протест на незаконный нормативный правовой акт, отмена незаконного постановления следователя или органа дознания, возбуждение уголовного дела.

Существенной особенностью характеризуется и организация прокурорского надзора в отношении деятельности органов ФСБ<sup>16</sup>. Так, основной объем надзора за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина (общий надзор) территориальными органами безопасности и органами безопасности в войсках возложен на военных прокуроров; надзор за исполнением территориальными органами ФСБ и органами безопасности

---

16 Сумин А. А. Прокурорский надзор за исполнением законов органами федеральной службы безопасности в Российской Федерации: правовые, организационные и методические аспекты: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1999. – 60 с.

в войсках законов при осуществлении предварительного следствия, дознания и оперативно-розыскной деятельности возложен соответственно на территориальных и военных прокуроров; надзор за указанной деятельностью территориальных органов безопасности на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях осуществляют прокуроры войсковых частей. Такое положение определяет сложность надзорной деятельности.

Методы осуществления деятельности прокурора по надзору за исполнением законов органами федеральной службы безопасности (общий надзор, надзор за исполнением законов при осуществлении следствия, дознания и предварительного следствия, надзор за исполнением законов в следственных изоляторах названных органов) в настоящем комментарии не рассматриваются (методы прокурорско-надзорной деятельности являются одним из предметов комментария к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»).

Прокурор или его заместитель приносит протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо он обраща-

ется в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом. О результатах рассмотрения протеста прокурору сообщается в письменной форме незамедлительно после его рассмотрения.

Предметом надзора за соответствием законам издаваемых правовых актов является соответствие законам правовых актов, издаваемых органами федеральной службы безопасности и их должностными лицами.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами федеральной службы безопасности и их должностными лицами в соответствии с пунктом 1 ст. 21, пунктом 3 ст. 22 и статьей 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием

о признании таких актов недействительными.

Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия соответствующих мер.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам органов федеральной службы безопасности предостережение о недопустимости нарушения

закона. О результатах рассмотрения предостережения прокурору сообщается в письменной форме. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке. В частности, в соответствии со статьей 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц – от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда.

Исходя из характера нарушения закона должностным лицом, прокурор выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении. Постановление прокурора об административном правонарушении выносится: немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения; в случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице

или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, – в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. Постановление прокурора об административном правонарушении направляется судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение суток с момента вынесения постановления об административном правонарушении. Постановление прокурора об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, передается на рассмотрение судьей немедленно после его вынесения. Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

Таким образом, исполнение законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму осуществляется государственными органами исполнительной власти, в том числе в субъектах РФ. В настоящее время в

России действует не столько система, сколько совокупность контрольных органов, отсутствует унифицированность правовых актов.

Система правового регулирования деятельности органов, отвечающих за исполнение законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму, представляет собой многоуровневую структуру правовых нормативных актов, характеризующиеся тесной взаимной связью и взаимообусловленностью. Правовыми актами четко определено место органов, отвечающих за исполнение законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму в системе безопасности России и в системе государственных органов. Правовое регулирование их деятельности характеризуется недостаточно полным установлением на уровне федеральных законов компетенции указанных органов, в том числе и той, которая затрагивает конституционные права и свободы граждан, что может и должно быть восполнено адекватным изменением в нормативных актах, которые регламентируют их правовой статус.

Эффективность в организации прокурорского надзора за исполнени-

ем законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму предполагает повышение полноты информационной и аналитической базы, которая служит основой для планирования надзорных мероприятий и оценки их результатов. Это связано с тем, что отсутствие полных данных о результатах деятельности государственных органов делает невозможным прогнозирование органами прокуратуры развития обстановки в той сфере общественных отношений, которая условно поименована как «исполнение законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму». В свою очередь, такое положение обуславливает снижение эффективности

координирующей функции прокуратуры в сфере борьбы с преступностью. Улучшение такой ситуации возможно путём издания совместных межведомственных нормативных актов (Генеральной прокуратуры Российской Федерации и государственных органов, обеспечивающих исполнение законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму), обязывающего государственные органы представлять в органы прокуратуры отчёты по основным показателям результатов следственной, оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности (за исключением показателей, составляющих государственную тайну и характеризующих состояние агентурного аппарата).

### Список литературных источников

1. Винокуров А. Борьба с экстремизмом средствами прокурорского надзора // Законность. – 2002. – № 11. – С. 33-36.
2. Ключков В. Становление правового государства и функции прокуратуры // Законность. – 1994. – № 6. – С. 28-31.
3. Конституция (Основной Закон) РСФСР 1918 года // СУ РСФСР. – 1919. – № 12. – Ст. 130.
4. Коровин В. В. История отечественных органов безопасности. – М., 1998. – 256 с.

5. Ломовский В. Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. – Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та, 1987. – 196 с.
6. Очерки истории российской внешней разведки: В 6 т. – Т. 2: 1917-1933 годы. – М.: Международные отношения, 1996. – 272 с.
7. Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне. Утвержден указом Президента РФ от 2 августа 1996 № 1136 // СЗ РФ. – 1995. – № 49. – Ст. 4775; 1998. – № 5. – Ст. 4671.
8. Сологубов А.С. История и правовая природа прокуратуры Российской Федерации // Право и жизнь. – 2006. – № 96(6). – С. 201-227.
9. Соломичев В.И. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие. – М.: Экспертное бюро-М, 1998. – 176 с.
10. Сумин А.А. Прокурорский надзор за исполнением законов органами федеральной службы безопасности в Российской Федерации: правовые, организационные и методические аспекты: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1999. – 60 с.
11. Сумин А.А. Прокурорский надзор за расследованием преступлений, посягающих на внешнюю безопасность Российской Федерации: Научно-методическое пособие. – М., 1999.
12. Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» (с изменениями от 11 июля 2004 г.). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_111175/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111175/)
13. Федеральный закон от 03.04.1995 г. N 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (с изменениями от 30 декабря 1999 г., 7 ноября 2000 г., 30 декабря 2001 г., 7 мая, 25 июля 2002 г., 10 января, 30 июня 2003 г.). [Электронный ресурс]. – Режим доступа. – <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=73085>
14. Федеральный закон от 10.02.1999 г. N 31-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. – № 30 (17.02.99).
15. Федеральный закон от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа. – <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=93507>

16. Шумилов Н. Прокурорский надзор – театральная декорация на сцене деятельности наших спецслужб // Российская юстиция. – 1995. – № 3. – С. 26-27.

### **Информация об авторе**

Плиева Айна Салмановна; Следственное управление Следственного комитета РФ по Республике Ингушетия; помощник руководителя следственного отдела по г. Карабулак; e-mail: aina-mail@mail.ru



### **Plieva Aina Salmanovna**

## **Features of the prosecutor's supervision over the execution of the laws on federal security, international relations and combating extremism**

#### **Abstract**

Author analyzes the features of the prosecutor's supervision over the execution of federal laws on security, international relations and countering extremism. Also the article determines characteristics of procuratorial supervision over the implementation of legislation in this area of oversight activities.

#### **Keywords**

Public prosecutor's supervision, the federal security, international relations, countering extremism, subject, object.

### **Bibliography**

1. Vinokurov A. Combating extremism means public prosecutions // *Zakonnost'*. – 2002. – № 11. – P. 33-36.

2. Klochkov V. Strengthening rule of law and prosecution functions // *Zakonnost'*. – 1994. – № 6. – P. 28-31.
3. Constitution (Fundamental Law) of RSFSR in 1918 // *SU RSFSR*. – 1919. – № 12. – Art. 130.
4. Korovin V. V. History of national security agencies. – Moscow, 1998. – 256 p.
5. Lomovskii V. D. Prosecutors and supervisory relationship. – Rostov-on-Don, 1987. – 196 p.
6. Essays in the history of Russian Foreign Intelligence Service: in 6 volumes. Vol. 2: 1917-1933 years. – Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya, 1996. – 272 p.
7. The list of information classified as state secrets. Approved by a presidential decree on August, 2, 1996 № 1136 // *SZ RF*. – 1995. – № 49. – Art. 4775, 1998. – № 5. – Art. 4671.
8. Sologubov A.S. History and legal nature of prosecutor of Russian Federation // *Pravo i zhizn'*. – 2006. – № 96(6). – P. 201-227.
9. Solomichev V.I. Public prosecutor's supervision over the execution of laws by carrying out an inquiry and preliminary investigation. – Moscow: Ekspertnoe byuro-M, 1998. – 176 p.
10. Sumin A. A. Public prosecutions for the execution of laws by the Federal Security Service of Russian Federation: legal, organizational and methodological aspects: abstract of Doctor of Law dissertation. – Moscow, 1999. – 60 p.
11. Sumin A.A. Public prosecutor supervising the investigation of crimes that infringe on the external security of Russian Federation: Research manual. – Moscow, 1999.
12. Presidential decree on August, 11, 2003 № 960 “Issues of Federal Security Service of Russian Federation” (as amended on July, 11, 2004). [Electronic resource]. – Access mode: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_111175](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111175)
13. Federal Law from 03.04.1995, No. 40-FZ “On Federal Security Service” (as amended on December, 30, 1999, November, 7, 2000, December, 30, 2001, May, 7, July, 25, 2002, January, 10, June, 30, 2003). [Electronic resource]. – Access mode. – <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=73085>
14. Federal Law from 10.02.1999, No. 31-FZ “On the procuracy of Russian Federation” // *Rossiiskaya gazeta*. – № 30 (17.02.99).
15. Federal Law from 31.05.1996 No. 61-FZ “On defense”. [Electronic resource]. – Access mode. – <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=93507>

16. Shumilov N. Public prosecutions – theatrical scenery on the stage of our secret services // Rossiiskaya yustitsiya. – 1995. – № 3. – P. 26-27.

### **Author's data**

Plieva Aina Salmanovna; Investigations Directorate of the Investigative Committee of Russian Federation in Republic of Ingushetia; assistant head of the investigative department of city Karabulak; e-mail: aina-mail@mail.ru