

УДК 343.163

**Задачи, предмет, объект прокурорского надзора  
за исполнением законов о федеральной безопасности,  
международных отношениях и противодействии  
экстремизму**

**Плиева Айна Салмановна**

Помощник руководителя следственного отдела по г. Карабулак,  
Следственное управление  
Следственного комитета РФ по Республике Ингушетия,  
386001, Российская Федерация, респ. Ингушетия, Магас, ул. Д. Мальсагова, д. 23;  
e-mail: aina-mail@mail.ru

**Аннотация**

В условиях многонационального полиэтнического государства, провозгласившего теологическое многообразие и свободу веры, власти рано или поздно приходится столкнуться с оппозиционно настроенными группами лиц, не приемлющими общепринятые и законодательно закрепленные ценности. Это противостояние приводит к экстремистским действиям со стороны последних, влекущих подрыв федеральной безопасности и государственной целостности, покушению на внутринациональный суверенитет и подрыву международных отношений. Эффективным и действенным способом борьбы с этим негативным явлением служит профилактика со стороны государства, выраженная в годах проверенном и зарекомендовавшем себя способе – прокурорском надзоре за исполнением законодательства о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму. Правовой институт прокурорского надзора, и будет тем сдерживающим фактором, который послужит стабилизации и укреплению этнической ситуации в стране.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Плиева А.С. Задачи, предмет, объект прокурорского надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму // Вопросы российского и международного права. 2014. № 10. С. 69-91.

**Ключевые слова**

Задачи прокурорского надзора, предмет прокурорского надзора, объект прокурорского надзора, исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональные отношения, экстремизм, преступления экстремистской направленности.

**Введение**

В современных условиях прокурорский надзор выполняет значимую роль в укреплении и развитии правовых основ системы обеспечения законодательства о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму.

Данные статистики свидетельствуют, что количество преступлений в сфере исполнения законодательства о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму непрерывно увеличивается. Так, если в 2006 году было зарегистрировано 263 преступления экстремистской направленности, то в 2010 году – 656 преступлений [Фочкин, 2011].

**Прокурорский надзор за исполнением законов  
о федеральной безопасности, межнациональных отношениях  
и противодействии экстремизму**

Наиболее распространенным типом преступлений, отнесенных законодательством к категории экстремистских, является возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (ст. 282 УК РФ). В 2010-2011 г.г. таковым было каждое третье из официально зарегистрированных

преступлений экстремистской направленности. Однако среди экстремистских преступлений минувшего года есть и убийства, и умышленное причинение вреда здоровью, и побои.

Задачи прокурорского надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму, его предмет и объект, рассматривались в работах российских ученых, в частности С.В. Борисова [Борисов, 2011], Е.Л. Забарчука [Забарчук, 2008] А.С. Плиевой [Плиева, 2011], В.Д. Миронова [Миронов, 2007, 389-399] и многих других.

В условиях закономерного развития различных контрольных государственных структур, как проявления укрепления государственности, прокуратура организует и стимулирует корректирующее взаимодействие элементов государственного контроля с учетом актуализировавшихся приоритетов укрепления законности и правопорядка, безопасности в целом.

При этом надзорные функции наполняются новым содержанием, адекватным стоящим перед государством задачам.

В рамках нашего исследования, нельзя не отметить и тот факт, что функции и компетенция прокуратуры, в настоящее время меняются. В связи с этим возникает ряд вопросов организационного характера – о соотношении полномочий конкретных прокуроров. Кратко остановимся на этом аспекте.

Первое что необходимо отметить в этом контексте, это тот факт, что в 2007 году законодателем России в УПК РФ и Закон «О прокуратуре Российской Федерации» внесены ряд принципиальных изменений (ФЗ № 87) и дополнений, которые кардинально изменили концепцию участия прокурора в уголовном преследовании и осуществления им надзора за предварительным следствием.

В частности, мы имеем в виду те изменения, которые предусматривают разделение функций органов прокуратуры по: – осуществлению надзора за соблюдением законности при производстве дознания, предварительного следствия и при рассмотрении уголовных дел в судах; – организации и проведению предварительного расследования по уголовным делам путем создания Следственного комитета прокуратуры России, который будет состоять из

Следственного комитета Генеральной прокуратуры, следственных управлений прокуратур субъектов РФ, военных прокуратур, следственных управлений (отделов) прокуратур городов и районов.

Подобные изменения, привели к появлению ряда проблем в организации деятельности прокуратуры России в целом

Так, как это ни парадоксально на первый взгляд, но в ныне действующей редакции Уголовно-процессуального кодекса четко прописаны полномочия в уголовном судопроизводстве прокуроров городов и районов и их заместителей, а также полномочия Генерального прокурора РФ. В то же время выводы об объеме полномочий заместителей Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов, их заместителей можно сделать только исходя из системного толкования и сопоставления различных норм уголовно-процессуального законодательства, Закона о прокуратуре, а также приказов Генерального прокурора РФ [Никифоров, 2012].

Не совсем корректное законодательное разрешение вопросов, связанных с определением полномочий прокуроров различного уровня, приводит к возникновению проблемы процессуального соотношения вышестоящего и нижестоящего прокурора. Это особенно наглядно видно при рассмотрении полномочий прокуроров на досудебной стадии уголовного судопроизводства. В ч. 2 ст. 37 УПК дан перечень полномочий прокурора в ходе досудебного производства по уголовному делу. В ч. 5 ст. 37 УПК определено, что полномочия прокурора, предусмотренные этой статьей, осуществляются прокурорами района, города, их заместителями и вышестоящими прокурорами.

Исходя из приведенного текста закона, вполне однозначно можно сделать вывод, что прокуроры района, города и их заместители в процессуальном отношении являются прокурорами одного уровня, их нельзя соотносить как вышестоящего и нижестоящего прокурора. Прокурор района, города не может использовать полномочие, предусмотренное п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК, – отменять незаконные и необоснованные постановления своего заместителя. Соответственно, сделать это могут вышестоящие прокуроры, которые в ч. 5 ст. 37 УПК не названы. Определение вышестоящих прокуроров по отношению к прокурорам города и района возможно только на основе системного толкования ст.

129 Конституции РФ и норм Закона о прокуратуре, включенных в раздел 2 Закона «Система и организация прокуратуры Российской Федерации». Такое толкование позволяет сделать вывод, что вышестоящими по отношению к прокурорам города и района являются Генеральный прокурор РФ, заместители Генерального прокурора РФ, прокуроры субъектов Федерации, приравненные к ним военные прокуроры и другие специализированные прокуроры, и их заместители.

Генеральный прокурор РФ обладает не только исключительной ролью в системе и организации органов прокуратуры страны, но и в системе уголовно-процессуальных полномочий прокуроров различных уровней. Уголовно-процессуальное законодательство прямо наделяет Генерального прокурора такими полномочиями, которых нет ни у одного из нижестоящих прокуроров.

Примером может служить разрешение споров, связанных с исполнением требований прокурора руководителями следственных органов, – ч. 6 ст. 37 УПК. Этой нормой прямо установлено, что в случае несогласия Председателя Следственного комитета РФ или руководителя следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться к Генеральному прокурору РФ, решение которого является окончательным.

Исключительный характер полномочий Генерального прокурора РФ следует и из ч. 4 ст. 221 УПК, согласно которой окончательное решение, в связи с обжалованием действий нижестоящих прокуроров по возвращению уголовного дела для дополнительного расследования, принимается только Генеральным прокурором РФ.

Несмотря на то, что Генеральный прокурор РФ обладает наибольшим объемом процессуальных полномочий, которыми наделены прокуроры различных уровней, использование этих полномочий носит экстраординарный, исключительный характер в связи с тем, что только он может исправить ошибку, допущенную при принятии процессуальных решений прокурорами независимо от их уровня.

Заместители Генерального прокурора РФ образуют самостоятельный уровень в процессуальной иерархии, поскольку они принимают решения, связанные с обжалованием постановлений прокуроров субъектов Федерации и приравненных к ним прокуроров, а также решения по уголовным делам, находящимся в производстве следственных органов центральных аппаратов Следственного комитета РФ и федеральных органов исполнительной власти, надзор за расследованием которых осуществляется Генеральной прокуратурой РФ.

Более сложный характер носит вопрос соотношения процессуальных полномочий прокуроров субъектов Федерации и приравненных к ним прокуроров со своими заместителями. Не вызывает никаких сомнений, что прокуроры субъектов Федерации, приравненные к ним прокуроры и их заместители являются вышестоящими прокурорами по отношению к прокурорам городов и районов. Прокуроры этого уровня принимают решения, связанные с обжалованием постановлений прокуроров городского и районного звена, а также решения по уголовным делам, так называемой областной подсудности и по делам, находящимся в производстве поднадзорных следственных органов.

В то же время при оценке соотношения процессуальных полномочий прокурора субъекта Федерации и его заместителей недопустимо проводить аналогию с соотношением полномочий прокуроров городов, районов и их заместителей.

Прокурор субъекта Федерации в некоторых статьях УПК наделен исключительными правами [Козак, Мизулина, 2013, 189-190]. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 223 УПК он наделен полномочиями по продлению срока дознания до 12 месяцев в исключительных случаях, связанных с исполнением запроса об оказании правовой помощи. Согласно ч. 2 ст. 109 УПК только с согласия прокурора субъекта суд может рассмотреть ходатайство дознавателя о продлении обвиняемому срока содержания под стражей до 12 месяцев в случаях, предусмотренных ч. 5 ст. 223 УПК. О заместителях прокурора субъекта Федерации в указанных нормах не упоминается.

Если следовать логике, что прокурор с большим объемом процессуальных полномочий является вышестоящим прокурором по отношению к прокурору с меньшим объемом процессуальных полномочий, то есть основания

для соотнесения прокурора субъекта Федерации и его заместителей как вышестоящего и нижестоящего прокурора. Однако такой вывод носит спорный характер.

Не следует забывать, что деятельность прокуроров различного уровня регламентируется, в том числе и приказами Генерального прокурора РФ, в которых находят разрешение как вопросы организации работы прокуроров по осуществлению различных видов процессуальной деятельности, так и вопросы распределения процессуальных полномочий между прокурорами различного уровня, не нашедшие закрепления в законе.

Например, в п. 1.15 Приказа Генерального прокурора РФ от 2 июня 2011 г. № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», Приказ Генпрокуратуры РФ № 162, в отношении ч. 1.1 ст. 221 УПК, согласно которой в случае сложности или большого объема уголовного дела десятисуточный срок для утверждения обвинительного заключения может быть продлен по ходатайству прокурора вышестоящим прокурором до 30 суток, определено, что вышестоящими прокурорами по отношению к прокурорам городов, районов, а также их заместителям являются прокуроры соответствующих субъектов Федерации, приравненные к ним прокуроры либо лица, их замещающие. При утверждении обвинительного заключения прокурором субъекта либо его заместителем ходатайство о продлении необходимо возбуждать перед заместителем Генерального прокурора РФ.

Таким образом, в этом случае, когда речь идет о продлении срока для утверждения обвинительного заключения заместителем прокурора субъекта, вышестоящим прокурором для него является не прокурор субъекта, а заместитель Генерального прокурора РФ.

В Приказе Генерального прокурора РФ «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства, Приказ Генпрокуратуры РФ № 465, регламентированы полномочия Генерального прокурора РФ, его заместителей и полномочия прокуроров субъектов Федерации и их заместителей по внесению в порядке надзора представлений на вступившие в законную силу судебные решения в суды различных уровней, а также их участие в рас-

смотреии уголовных дел в надзорном порядке в связи с тем, что в уголовно-процессуальном законе разделение полномочий между прокурорами различного уровня не определено.

Хотелось бы отметить, что применение норм УПК в течение практически его десятилетнего срока действия приводит к необходимости конкретизации полномочий прокуроров различного уровня именно в законодательном порядке.

Наглядным примером могут служить положения ст. ст. 401.2, 412.3 УПК, которые ввелись в действие с 1 января 2013 г [Фоков, 2013]. В указанных нормах законодатель, в отличие от ныне действующей редакции УПК, определил полномочия конкретных прокуроров, имеющих право на обжалование судебных решений, вступивших в законную силу, в кассационном и надзорном порядке.

Так, согласно ч. 2 ст. 401.2 УПК в кассационном порядке с представлением о пересмотре вступившего в законную силу судебного решения вправе обратиться Генеральный прокурор РФ и его заместители – в любой суд кассационной инстанции; прокурор субъекта Российской Федерации, приравненный к нему военный прокурор и их заместители – соответственно в президиум верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда. В соответствии с ч. 3 ст. 412.3 УПК право на обращение в порядке надзора в президиум Верховного Суда РФ есть у Генерального прокурора РФ и его заместителей.

Переходя к характеристике задач прокурорского надзора за исполнением законодательства о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремистской деятельности, надо отметить, что применительно ко всем прокуратурам и отдельно к территориальным и специализированным прокуратурам они определяются в приказах и указаниях Генерального прокурора РФ, его заместителей, прокуроров субъектов РФ. В обобщенном виде задачи прокуроров в этой сфере состоят:

– в обязательном вмешательстве прокурора в связи с поступившей информацией о нарушении законодательства путем принятия мер к выявлению и устранению нарушений законов и способствующих этому обстоятельств;



– в наиболее полном использовании возможностей прокурорского надзора за исполнением законодательства о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму в предупреждении правонарушений;

– в активизации и совершенствовании деятельности органов государственного контроля и правоохранительных органов, направленной на обеспечение исполнения законодательства в указанной сфере, укрепление законности и правопорядка путем проведения прокурорских проверок в основном в этих органах и поручения проведения ими проверок в подчиненных, подконтрольных и нижестоящих органах;

– в более активном проведении в жизнь принципа неотвратимости ответственности за совершение правонарушений, ставя вопрос о привлечении к установленной законом ответственности правонарушителей вне зависимости от их должностного и имущественного положения;

– в доведении до населения и общественности через радио, телевидение, периодическую печать информации о работе органов прокуратуры, в том числе и в области прокурорского надзора за исполнением законодательства о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму.

Задачей прокурорского надзора является также выявление пробелов (дефектов) действующего законодательства, потребностей в нормативном регулировании общественных отношений и принятие мер к их устранению путем внесения соответствующих предложений в представительные (законодательные) органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы.

Системный анализ отечественных научных публикаций, а также материалы практики свидетельствует о том, что отдельные вопросы, такие как предмет, объект, содержание и пределы надзора в указанной сфере продолжают оставаться дискуссионными, что негативно отражается как на законодательном регулировании этой важной правоохранительной сферы, так и на практике его применения.

В соответствии со ст. ст. 6-11 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» прокурорам предоставлены полномочия в сфере

надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму, такие как, объявление предостережения и вынесение предупреждения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, обращение в суд с заявлением о ликвидации общественного, религиозного или иного объединения и запрещении его деятельности, прекращении деятельности средства массовой информации, ФЗ № 114.

Данные статистики свидетельствуют, что количество преступлений в сфере исполнения законодательства о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму непрерывно увеличивается. Так, если в 2006 году было зарегистрировано 263 преступления экстремистской направленности, то в 2010 году – 656 преступлений [Фочкин, 2011].

Поэтому в приказах Генерального прокурора РФ постоянно акцентируется внимание на необходимости сосредоточения усилий на повышении уровня организации прокурорского надзора с тем, чтобы эффективно влиять на результативность и качество исполнения законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму, способствовать раскрытию преступлений, защите граждан, их конституционных прав, а также интересов государства и общества от преступных посягательств при неуклонном соблюдении этими органами требований законности.

В связи с этим возрастает актуальность исследований теоретических и практических проблем, направленных на улучшение организации и повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму, на повышение качества работы органов прокуратуры и своевременного выявления нарушений законодательства в этой сфере.

Поэтому актуальность приобретает именно исследование проблемных вопросов, связанных с уяснением предмета и объекта прокурорского надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму.

Различные аспекты прокурорского надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму рассматривались в работах российских ученых, в частности С.В.

Борисова [Борисов, 2011], Е.Л. Забарчука [Забарчук, 2008], В.Д. Миронова [Миронов, 2007, 389-399] и многих других.

Системный анализ отечественных научных публикаций, а также материалы практики свидетельствует о том, что отдельные вопросы, такие как предмет, объект прокурорского надзора в указанной сфере продолжают оставаться дискуссионными, что негативно отражается как на законодательном регулировании этой важной правоохранительной сферы, так и на практике его применения.

В юридической науке понятия «предмет» и «объект» во многих случаях совпадают. Объект правового воздействия выступает в качестве предмета правового регулирования. Однако в отдельных отраслях права проводятся различия между этими понятиями (уголовное, гражданское право).

«Так, в гражданском праве от предмета правового регулирования, в качестве которого выступают имущественные и некоторые личные неимущественные отношения, отличаются объекты правоотношения, в частности, вещи, результаты действий, а также продукты духовного творчества – изобретения, научные открытия, произведения литературы и искусства. В уголовном праве от предмета уголовно-правовой охраны следует отличать объекты преступлений» [Алексеев, 1987, 231-232].

В теории прокурорского надзора под объектом прокурорского надзора понимаются «предприятия, учреждения, организации и другие органы, в которых проводятся прокурорские проверки исполнения законов» [Коробейников, 1997, 9] или совокупность «федеральных министерств, государственных комитетов, служб и иных федеральных органов исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, их должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций» [Рябцев, 2001, 15].

Рассмотрение совокупности указанных органов власти и хозяйствования, а также лиц в качестве объекта прокурорского надзора в общем виде не исключает, как представляется, возможности определения любого из этих органов как объекта прокурорского надзора.

Деятельность органов власти и управления, их должностных лиц, органов управления может приводить к нарушению исполнения о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму.

Для выявления, пресечения фактов нарушения законодательства о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму, привлечения в установленном законом порядке к ответственности лиц, виновных в указанных нарушениях, предупреждения нарушений в будущем (в том числе путём выявления и устранения условий, способствовавших нарушению), прокурору необходимо осуществлять надзор за соблюдением законодательства указанными субъектами.

В качестве объектов прокурорского надзора как функции прокуратуры чаще всего рассматривается именно совокупность юридических и физических лиц, органов власти и хозяйствования, на которые распространяется компетенция прокуратуры. В частности, по убеждению В.В. Гаврилова, под объектом в соответствующем направлении прокурорского надзора необходимо понимать субъекты прокурорско-надзорных правоотношений – министерства, государственные комитеты, ведомства, предприятия, учреждения организации, а также должностных лиц и граждан. При таком подходе автор под объектом надзора за исполнением законов органами досудебного следствия непосредственно понимает сами субъекты – министерства, ведомства, а также должностных лиц, а под предметом – исполнение законов указанными субъектами [Гаврилов, 1984, 58].

В свою очередь, значительное большинство исследователей настаивают на том, что объектом надзора не может быть деятельность поднадзорных органов во всех аспектах проявления их компетенции, поскольку в ином случае состоялась бы ничем не оправданная подмена надзора контролем.

При этом они справедливо утверждают, что этот надзор (контроль) следует отличать от прокурорского надзора за всей деятельностью органов и их должностных лиц. Таким образом, разделяя мнение В.В. Гаврилова, под объектом надзора за исполнением законов в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействия экстремизму можно рассматривать непосредственно сами субъекты – министерства, ведомства и др.

Исходя из этого, нельзя согласиться с точкой зрения Л. Николаевой, которая под объектом прокурорского надзора понимает лишь действия, связанные с нарушением законодательства [Николаева, 1979, 54].

В приведенном тезисе автор необоснованно суживает объект прокурорского надзора. Это заключается в том, что в сферу надзорной деятельности прокурора входят и правомерные действия органов и лиц, за соблюдением законов которыми осуществляется надзор, поскольку действия, связанные с нарушением законов, скорее всего уже являются результатом деятельности органов прокуратуры, которые обнаружили эти нарушения.

В то же время, В. Шинд под объектом прокурорского надзора понимает только действия самого прокурора, которые направлены на выявление устранения и предупреждение любых нарушений закона [Шинд, 1973, 138]. При этом, как утверждает ряд процессуалистов, автор не берет во внимание то, что любые прокурорско-надзорные правоотношения всегда двухсторонние, и как следствие, автор не учитывает других субъектов надзорных правоотношений [Маршунов, 1982, 86].

Стоит согласиться и с тем, что надзор прокурора, в том векторе его осуществления, который рассматривается нами, то есть объект прокурорского надзора, направлен лишь на законность деятельности органов и должностных лиц в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействию экстремизму.

На этом в частности, акцентируют свое внимание и процессуалисты, которые отмечают, что указанные органы, а также их должностные лица осуществляют и другие функциональные обязанности, законность выполнения которых естественно не может быть объектом прокурорского надзора в указанном векторе его осуществления.

Что касается предмета прокурорского надзора, то некоторые исследователи вообще ставят под сомнение целесообразность разграничения этих дефиниций, утверждая, что они по своей смысловой и содержательной нагрузке являются практически равнозначными [Бровин, 1973, 94]. Освещая указанную проблему комплексно, отметим, что такая позиция имеет право на существование, поскольку, исходя из самого общего эти-

мологического определения, эти две юридические категории являются похожими.

В поддержку последнего утверждения укажем, что «Словарь русского языка» С.И. Ожегова определяет «объект» как слово латинского происхождения, которое может означать явление, предмет познания и деятельность человека, предмет, на который направлена любая деятельность [Ильичев, Федосеев, Ковалев, 1983, 523].

В философском Энциклопедическом словаре «предмет» рассматривается как философская категория, которая в принципе является неделимой с объектом, он – отдельная сторона (или отдельные стороны, части, элементы, качества и др.) [Сухарев, Рябцев, 2001, 15].

Такую же смысловую нагрузку термину «предмет» определяет и юридический энциклопедический словарь, а именно – это то, на что направлена познавательная, творческая, практическая деятельность. Что же касается разницы между предметом и объектом, то она незначительна: основная структурная разница предмета и объекта заключается в том, что в предмет входят лишь главные, наиболее существенные (с точки зрения соответствующего исследования) качества и признаки объекта. Один и тот же объект может быть предметом различных видов исследования».

В теории также высказывается позиция, в соответствии с которой, предмет прокурорского надзора – это не что иное, как нормативно-правовые предписания закона.

В частности, такой концепции понимания «предмета» придерживается А. Долгова, которая считает, что «под предметом прокурорского надзора мы понимаем законы, за неуклонным исполнением которых осуществляется надзор относительно объектов – круга лиц, за законностью деятельности которых надзирает прокурор» [Долгова, 1969, 53].

Изложенное толкование предмета и объекта прокурорского надзора поддается достаточно жесткой, но конструктивной критике, содержание которой заключается в следующем.

Если допустить, что «предметом» и «объектом» прокурорского надзора является закон, то это совсем неверно, поскольку такое его определение не

имеет никакого под собой основания. Если же проанализировать и оценить нормативные предписания отечественного законодательства, то мы поймем, что ни Конституция РФ, ни Закон РФ «О прокуратуре», ни другие нормативно-правовые акты, не закрепляют за прокурором обязанность по надзору за правотворческой деятельностью законодательного органа.

Исходя из этого, мы видим, что сами по себе законы не могут выступать в качестве предмета прокурорского надзора как вообще, так и в сфере осуществления надзора прокурором за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму [Чукреев, 2011].

С указанным корреспондируется позиция В.Я. Чеканова в соответствии с которой, прокурорский надзор направлен на обеспечение точного исполнения законов, а предмет и объект его существуют не только в тех случаях, когда совершено действие, предусмотренное законом, но и в тех случаях, когда совершено действие, не предусмотренное законом, или исполненное действие не соответствует требованиям закона [Чеканов, 1978, 242].

Сегодня в правовой теории заметной является тенденция к расширенному трактованию предмета прокурорского надзора. Но мнения ученых-юристов по этому поводу существенно отличаются.

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму целесообразно рассматривать через соотношение общего и родового понятий предмета прокурорского надзора.

При этом общий предмет раскрывается через определение предмета прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре РФ»), а родовой предмет характеризуется сферой правоотношений рассматриваемого направления деятельности прокуратуры.

В Федеральном законе о прокуратуре, в ст. 21, 27, 29, 32 предмет надзора определяется как исполнение законов конкретными субъектами (объектами) правоприменительной деятельности. Это и активная деятельность по выполнению предписаний закона, и соблюдение требований правовых норм, следование запретам, установленным законом.

В свою очередь А.Р. Михайлов отмечает, что в предмет прокурорского надзора входят государственные органы, учреждения, организации, должностные лица и граждане не сами по себе, а в связи с выполнением ими определенной деятельности, которая, как правило, находит свое отражение в принятии соответствующих нормативных актов (приказов, распоряжений инструкций, постановлений и др.) [Михайлов, 1982].

При таком подходе под предметом понимается наличие закона «который и составляет правовой фундамент и предмет его деятельности». В частности, он отмечает, что прокурорский надзор направлен не на закон, а на его выполнение. Прокурор же при осуществлении надзора за точным и неуклонным исполнением законов оценивает законность изданного акта на предмет наличия противоречий между законом и актом.

В дальнейшем под предметом прокурорского надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму, мы будем понимать соблюдение Конституции РФ, законодательства в сфере федеральной безопасности, межнациональных отношений и противодействии экстремизму федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также предупреждение правонарушений средствами прокурорского надзора.

Представляется, что четкое законодательное закрепление полномочий прокуроров различного уровня позволит избежать различных правовых коллизий и будет способствовать единообразной правоприменительной практике.

### **Заключение**

В целом, завершая настоящую часть нашего исследования, отметим, что в качестве объектов прокурорского надзора за исполнением законов о федераль-



ной безопасности, межнациональных отношениях и противодействию экстремизму, рассматривается совокупность юридических и физических лиц, органов власти и хозяйствования, на которые распространяется компетенция прокуратуры в указанной сфере, а под предметом прокурорского надзора в указанной сфере – соблюдение законности федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также предупреждение правонарушений средствами прокурорского надзора.

### Библиография

1. Алексеев С.С. (ред.) Проблемы теории государства и права: Учебник. М.: Юридическая литература, 1987. 448 с.
2. Борисов С.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 30 с.
3. Бровин Г.И. О прокурорско-надзорных правоотношениях // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. М., 1973.
4. Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. М.: МНЭПУ, 1997. 336 с.
5. Гаврилов В.В. Сущность прокурорского надзора в СССР. Саратов: Саратовский университет, 1984. 151 с.
6. Долгова А.И. Формы прокурорского надзора // Вопросы прокурорского надзора. М., 1969.
7. Забарчук Е.Л. Религиозный экстремизм как одна из угроз безопасности российской государственности // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 3-10.
8. Ильичев Л.Ф., Федосеев П.Н., Ковалев С.М., и др. (гл. ред.) Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.

9. Козак Д.Н., Мизулина Е.Б. (отв. ред.) Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. 2-е изд., пер. и доп. М.: Вектор, 2013. С. 189-190.
10. Маршунов В.М. Понятие прокурорско-надзорных правоотношений // Правоведение. 1982. № 4. С. 84-87.
11. Миронов В.Д. Содержание полномочий прокурора при производстве по уголовным делам в суде первой инстанции // Российское законодательство в современных условиях: Материалы V ежегодной научно-практической конференции. Брянск: РИО БГУ, 2007. С. 389-399.
12. Михайлов А.Р. Вопросы о сущности предмета и объекта прокурорского надзора // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. М., 1982. № 69. С. 87-92.
13. Никифоров С.А. Полномочия прокуроров различных уровней // Законность. 2012. № 4. С. 33-35.
14. Николаева Л.А. Общий надзор прокурора в советском государственном управлении. Л., 1979.
15. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: Приказ Генпрокуратуры РФ от 02.06.2011 № 162 // Законность. 2011. № 11.
16. Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства: Приказ Генпрокуратуры России от 25.12.2012 № 465 // СПС Консультант Плюс.
17. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: ФЗ РФ от 05.06.2007 № 87: Принят Государственной Думой 11 мая 2007 года: Одобрен Советом Федерации 25 мая 2007 года // Собрание законодательства РФ. 11.06.2007. № 24. Ст. 2830.
18. О противодействии экстремистской деятельности: ФЗ РФ от 25 июля 2002 № 114: Принят Государственной Думой 27 июня 2002 года: Одобрен Советом Федерации 10 июля 2002 года // Российская газета «Безопасность». 30.07.2002.
19. Плиева А.С. Предмет и объект прокурорского надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и про-

- тиводайствии экстремизму // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. 2011. № 5. С. 153-157.
20. Рябцев В.П. Российский прокурорский надзор: Учебник. М.: Норма, 2001. 384 с.
21. Сухарев А.Я. (гл. ред.) Юридический энциклопедический словарь. 2-е изд., доп. М.: Советская энциклопедия, 1987. 528 с.
22. Фоков А.П. Реформа Уголовно-процессуального кодекса РФ // Государство и право. 2013. № 4. С. 34-37.
23. Фочкин О. У национализма нет национальности // Московский комсомолец. 2011. 26 мая.
24. Чеканов В.Я. Правовые основы деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела и предварительного следствия: дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 1978.
25. Чукреев В.А. К вопросу о понятии и специфике объекта прокурорского надзора за исполнением закона о противодействии экстремистской деятельности // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 5. С. 211-215.
26. Шинд В.И. О совершенствовании законодательства о прокурорском надзоре в СССР. М.: Юридическая литература, 1973. 78 с.

## **The goals, subject matter, object of the procuratorial supervision over the enforcement of the laws on federal security, interethnic relations and counteraction to extremism**

**Aina S. Plieva**

Assistant of the head of the investigation department of Karabulak,  
Investigation Directorate of the Investigation Committee  
of the Russian Federation in the Ingush Republic,  
386001, 23 D. Malsagova str., Magas, Ingush Republic, Russian Federation;  
e-mail: aina-mail@mail.ru

**Abstract**

The article deals with the goals, subject matter, and object of the procuratorial supervision over the enforcement of the laws on federal security, interethnic relations and counteraction to extremism. The authorities of a multinational multiethnic state that has proclaimed theological diversity and freedom of faith will sooner or later have to face opposition, and some of the groups of opposition-minded people will not respect generally accepted and legislated values. During this confrontation the opposition-minded people mentioned above take extremist actions that lead to undermining of the federal security and state integrity, as well as attempts to violate national sovereignty and undermine interethnic relations. Preventive measures taken by a state are an efficient way of fighting against this negative phenomenon. Such measures include the procuratorial supervision over the enforcement of the laws on federal security, interethnic relations and counteraction to extremism. The procuratorial supervision over the enforcement of the laws mentioned above has already proved effective. That is why the author of the article thinks that the legal institution called procuratorial supervision will act as a deterrent that will help to considerably improve the ethnic situation in the Russian Federation and stabilize it.

**For citation**

Plieva A.S. (2014) Zadachi, predmet, ob"ekt prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov o federal'noi bezopasnosti, mezhnatsional'nykh otnosheniyakh i protivodeistvii ekstremizmu [The goals, subject matter, object of the procuratorial supervision over the enforcement of the laws on federal security, interethnic relations and counteraction to extremism]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10, pp. 69-91.

**Keywords**

Goals of procuratorial supervision, subject matter of procuratorial supervision, object of procuratorial supervision, enforcement of the laws on federal security, interethnic relations, extremism, extremist crimes.

## References

1. Alekseev S.S. (ed.) (1987) *Problemy teorii gosudarstva i prava* [The problems of theory of state and law]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.
2. Borisov S.V. (2011) *Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonov o protivodeistvii ekstremistskoi deyatel'nosti. Avtoref. dok. diss.* [Procuratorial supervision over the enforcement of the laws on counteraction to extremist activities. Doct. diss. abstract]. Moscow.
3. Brovin G.I. (1973) O prokurorsko-nadzornykh pravootnosheniyakh [On legal relations in the sphere of procuratorial supervision]. In: *Sovershenstvovanie prokurorskogo nadzora v SSSR* [Improvement of procuratorial supervision in the USSR]. Moscow.
4. Chekanov V.Ya. (1978) *Pravovye osnovy deyatel'nosti prokurora v stadia vzbuzhdeniya ugolovnogo dela i predvaritel'nogo sledstviya. Dokt. diss.* [The legal foundations for the public prosecutor's activities during the stage of initiation of a criminal case and preliminary investigation. Doct. diss.]. Saratov.
5. Chukreev V.A. (2011) K voprosu o ponyatii i spetsifike ob"ekta prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakona o protivodeistvii ekstremistskoi deyatel'nosti [On the concept and specifics of the object of the procuratorial supervision over the enforcement of the law on counteraction to extremist activities]. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve* [Lacunae in the Russian legislation], 5, pp. 211-215.
6. Dolgova A.I. (1969) Formy prokurorskogo nadzora [The forms of procuratorial supervision]. In: *Voprosy prokurorskogo nadzora* [Issues of procuratorial supervision]. Moscow.
7. Federal'nyi zakon ot 25.07.2002 № 114-FZ "O protivodeistvii ekstremistskoi deyatel'nosti" [Federal Law of July 25, 2002 No. 114-FZ "On counteraction to extremist activities"] (2002). *Rossiiskaya gazeta*, 30<sup>th</sup> Jul.
8. Federal'nyi zakon ot 05.06.2007 № 87-FZ "O vnesenii izmenenii v Ugolovno-protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i Federal'nyi zakon "O prokulture Rossiiskoi Federatsii"" [Federal Law of June 05, 2007 No. 87-FZ "On making amendments to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation and the Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation""] (2007). In:

- Sobranie zakonodatel'stva RF (st. 2830)* [Collected laws of the Russian Federation (art. 2830)], 24.
9. Fochkin O. (2011) U natsionalizma net natsional'nosti [Nationalism has no nationality]. *Moskovskii komsomolets*, 26<sup>th</sup> May.
  10. Fokov A.P. (2013) Reforma Ugolovno-protsessual'nogo kodeksa RF [Reforming the Criminal Procedure Code of the Russian Federation]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 4, pp. 34-37.
  11. Gavrilov V.V. (1984) *Sushchnost' prokurorskogo nadzora v SSSR* [The essence of procuratorial supervision in the USSR]. Saratov: Saratovskii universitet.
  12. Il'ichev L.F. et al. (eds.) (1983) *Filosofskii entsiklopedicheskii slovar'* [Encyclopedic dictionary of philosophy]. Moscow: Sovetskaya entsiklopediya Publ.
  13. Kozak D.N., Mizulina E.B. (eds.) (2013) *Kommentarii k Ugolovno-protsessual'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii* [Comments on the Criminal Procedure Code of the Russian Federation]. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow: Vektor Publ.
  14. Marshunov V.M. (1982) Ponyatie prokurorsko-nadzornykh pravootnoshenii [The concept of legal relations in the sphere of procuratorial supervision]. *Pravovedenie* [Jurisprudence], 4, pp. 84-87.
  15. Mikhailov A.R. (1982) Voprosy o sushchnosti predmeta i ob"ekta prokurorskogo nadzora [Issues of the essence of the subject matter and object of procuratorial supervision]. *Nauchnaya informatsiya po voprosam bor'by s prestupnost'yu* [Scientific information about fight against criminality], 69, pp. 87-92.
  16. Mironov V.D. (2007) Soderzhanie polnomochii prokurora pri proizvodstve po ugolovnym delam v sude pervoi instantsii [The essence of the powers of a public prosecutor during criminal proceedings in the court of first instance]. *Rossiiskoe zakonodatel'stvo v sovremennykh usloviyakh: Materialy V ezhegodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Russian legislation under modern conditions: The materials of the 5<sup>th</sup> annual scientific-practical conference]. Bryansk: RIO BGU, pp. 389-399.
  17. Nikiforov S.A. (2012) Polnomochiya prokurorov razlichnykh urovnei [The powers of public prosecutors of different ranks]. *Zakonnost'* [Legality], 4, pp. 33-35.
  18. Nikolaeva L.A. (1979) *Obshchii nadzor prokurora v sovetskom gosudarstvennom upravlenii* [General procuratorial supervision in the Soviet state administration]. Leningrad.

19. Plieva A.S. (2011) Predmet i ob"ekt prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov o federal'noi bezopasnosti, mezhnatsional'nykh otnosheniyakh i protivodeistvii ekstremizmu [The subject matter and object of the procuratorial supervision over the enforcement of the laws on federal security, interethnic relations and counteraction to extremism]. *"Chyornye dyry" v Rossiiskom Zakonodatel'stve* ["Black holes" in Russian legislation], 5, pp. 153-157.
20. Prikaz Genprokuratury Rossii ot 02.06.2011 № 162 "Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za protsessual'noi deyatel'nost'yu organov predvaritel'nogo sledstviya" [Order No. 162 issued by the General Prosecutor's Office of the Russian Federation on June 02, 2011 "On the organization of procuratorial supervision over procedural activities of preliminary investigation agencies"] (2011). *Zakonost'* [Legality], 11.
21. Prikaz Genprokuratury Rossii ot 25.12.2012 № 465 "Ob uchastii prokurorov v sudebnykh stadiyakh ugolovnoho sudoproizvodstva" [Order No. 465 issued by the General Prosecutor's Office of the Russian Federation on December 25, 2012 "On the participation of public prosecutors during the trial stages of criminal procedure"]. Consultant.ru. Available from: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&n=142974&req=doc> [Accessed 09/09/14].
22. Ryabtsev V.P. (2001) *Rossiiskii prokurorskii nadzor* [Russian procuratorial supervision]. Moscow: Norma.
23. Shind V.I. (1973) *O sovershenstvovanii zakonodatel'stva o prokurorskom nadzore v SSSR* [On improving legislation on procuratorial supervision in the USSR]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.
24. Sukharev A.Ya. (ed.) (1987) *Yuridicheskii entsiklopedicheskii slovar'* [Encyclopedic dictionary of law]. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow: Sovetskaya entsiklopediya Publ.
25. Vinokurov A.Yu. (1997) *Prokurorskii nadzor v Rossiiskoi Federatsii* [Procuratorial supervision in the Russian Federation]. Moscow: MNEPU.
26. Zabarchuk E.L. (2008) Religiozniy ekstremizm kak odna iz ugroz bezopasnosti rossiiskoi gosudarstvennosti [Religious extremism as one of the threats to the security of the Russian statehood]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian law], 6, pp. 3-10.