

На правах рукописи

Плугарь Денис Михайлович

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ
ОБ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ ОБЪЕКТОВ
ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА**

Специальность: 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность»

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва – 2018

Диссертация выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

Научный руководитель: **Коршунова Ольга Николаевна**
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты: **Ергашев Евгений Рашидович**
доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет», кафедра прокурорской деятельности, заведующий

Ивкова Анна Владимировна
кандидат юридических наук, Свердловский районный суд г. Костромы, судья

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Защита состоится 29 мая 2018 г. в 12 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.03 на базе Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на официальном сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: <http://www.agprf.org>, а также на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан 23 марта 2018 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

К.В. Камчатов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. На рубеже XX–XXI веков в связи с изменениями, произошедшими в общественной, политической и экономической жизни, Россия столкнулась с целым комплексом серьезных проблем, отдельные из которых угрожали ее территориальной целостности и суверенитету, а в целом – национальной безопасности. Одной из таких угроз является терроризм.

В настоящее время, по оценке председателя Национального антитеррористического комитета Российской Федерации, ситуация в области противодействия терроризму в стране сохраняет тенденцию к нормализации, но остается сложной в связи с продолжающейся деятельностью бандгрупп на Северном Кавказе, распространением идеологии терроризма в социальных сетях, активизацией деятельности международных террористических организаций, особенно после начала решительных действий российских Воздушно-космических сил против группировки ИГИЛ в Сирии¹. Еще в 2015 году Владимир Владимирович Путин на одном из своих выступлений отметил, что террористы открыто объявили войну цивилизации, всему мировому сообществу, их действия и планы несут прямую угрозу и нашей стране².

Террористические акты на любых объектах представляют серьезную опасность для общества, однако, совершаемые на транспорте, они влекут за собой особенно большое количество жертв и причиняют особо крупный ущерб. Расположение объектов транспортной системы на огромной территории серьезно затрудняет процесс формирования эффективной системы защиты транспортной инфраструктуры от несанкционированного вмешательства, в том

¹ В Москве прошло совместное заседание Национального антитеррористического комитета и Федерального оперативного штаба // Национальный антитеррористический комитет : URL: <http://nac.gov.ru/nakmessage/2015/12/16/v-moskve-proshlo-sovmestnoe-zasedanie-natsionalnogo-antiterroristicheskogo-kom.html> (дата обращения: 21.12.2015).

² Торжественный вечер, посвященный Дню работника органов безопасности // Президент Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50977> (дата обращения: 21.12.2015).

числе диверсионно-террористического характера. Сети железнодорожного сообщения на значительном расстоянии друг от друга образуют транспортные узлы, где сосредоточены жизненно важные объекты и сооружения, а в районах вокзалов сконцентрировано большое количество людей. Совокупность данных факторов делает объекты железнодорожного транспорта наиболее притягательными для террористов и позволяет отнести объекты транспортного комплекса к объектам наиболее вероятных террористических устремлений³.

В последние годы совершен ряд террористических актов на различных объектах железнодорожного транспорта. Так, 13 августа 2007 г. в результате подрыва железнодорожного полотна сошли с рельсов вагоны поезда «Невский экспресс» сообщением Москва–Санкт-Петербург; 27 ноября 2009 г. произошло повторное крушение скоростного поезда «Невский экспресс»; 29 декабря 2013 г. осуществлен террористический акт на железнодорожном вокзале в Волгограде; 03 апреля 2017 г. произошел взрыв на перегоне между станциями Петербургского метрополитена «Сенная площадь» и «Технологический институт».

В целях обеспечения надлежащего уровня антитеррористической защищенности объектов транспорта в последние годы было внесено большое количество изменений в соответствующие правовые акты. Вместе с тем складывающаяся ситуация свидетельствует о недостаточной эффективности существующей системы мер. Анализ обстоятельств, при которых были осуществлены последние террористические акты на железнодорожном транспорте, свидетельствует о том, что меры, принимаемые федеральными органами исполнительной власти и субъектами транспортной инфраструктуры по предотвращению угроз террористических актов, не дают должного эффекта.

Результаты прокурорских проверок также показали, что принимаемые организационные, законодательные, предупредительно-профилактические и

³ Карагодин А.В., Медведев В.Н., Переверзева Е.С. К вопросу антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры // *Фундаментальные исследования*. 2015. № 2-14. С. 3205–3209.

иные меры в условиях необходимости усиления защищенности объектов транспорта от террористических актов являются явно недостаточными. Прокурорами по-прежнему выявляется значительное количество нарушений в области обеспечения безопасности населения на железнодорожном транспорте. Так, ежегодно органами прокуратуры в сфере противодействия терроризму на железнодорожном транспорте выявляется около десяти тысяч нарушений законов.

Степень научной разработанности темы. Теория и практика прокурорского надзора исследовалась в научных трудах К.И. Амирбекова, Т.А. Ашурбекова, В.И. Баскова, А.Д. Берензона, В.Г. Бессарабова, Н.Д. Бут, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, А.Ю. Гулягина, В.В. Долежана, Е.Р. Ергашева, Р.В. Жубрина, А.Х. Казариной, Н.Н. Карпова, А.Ф. Козусева, Б.В. Коробейникова, В.П. Рябцева, А.Ф. Смирнова, Н.В. Субановой, А.Я. Сухарева, А.Г. Халиулина, Э.Б. Хатова, М.С. Шалумова, В.Б. Ястребова и др.

Непосредственно вопросы противодействия терроризму на транспорте исследовались в работах Т.А. Дикановой, А.И. Долговой, В.В. Ястребова и др. Однако предметом диссертационных исследований вопросы прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта не становились. Этот пробел отчасти восполняется опубликованием методических рекомендаций «Прокурорский надзор за исполнением законов о транспортной безопасности» (М., 2014), разработанных авторским коллективом Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Признавая бесспорную значимость данной работы, необходимо отметить, что она носит сугубо прикладной характер.

Анализ научной литературы свидетельствует о недостаточном внимании ученых к проблемам антитеррористической защищенности объектов транспорта. Специальные комплексные исследования этого вида деятельности, включающие организацию и методику прокурорского надзора, отсутствуют.

Объектом исследования выступают правоотношения, складывающиеся в ходе организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта.

Предметом исследования являются теоретические и организационные основы, правовая регламентация и прикладные аспекты деятельности органов прокуратуры в сфере надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, а также закономерности надзорной деятельности прокуратуры на всех стадиях надзорного процесса.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе положений действующего законодательства, существующей системы теоретических положений и анализа прикладных аспектов деятельности прокурора по надзору за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта выявить актуальные проблемы организации и осуществления указанной деятельности прокурором и сформулировать рекомендации, направленные на повышение ее эффективности, выработать предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего деятельность в рассматриваемой сфере.

Задачи исследования:

изучение действующего законодательства Российской Федерации и нормативно-правовых актов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта в целях выявления существующих проблем и тенденций;

изучение практики работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта;

определение перечня объектов и субъектов прокурорского надзора, целей, задач, предмета надзора и его пределов;

выделение и систематизация типичных нарушений закона в сфере исполнения законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта;

выявление и анализ специфических особенностей и проблем организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта;

разработка методических рекомендаций, направленных на повышение эффективности надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, а также выявление, устранение и предупреждение нарушений законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта.

Методологическая основа. В ходе научного исследования использовалась совокупность общенаучных, частных и специальных методов познания. В качестве основного – общенаучный диалектический метод познания. Также применялись следующие как общенаучные методы познания (анализ, синтез, сравнение, обобщение, индукция и дедукция, логический), так и частнонаучные методы познания, применяемые в юриспруденции (социологический, формально-юридический), позволяющие достигнуть цель и решить задачи научного исследования.

Теоретическую базу исследования составили труды ведущих специалистов в области прокурорского надзора: К.И. Амирбекова, Т.А. Ашурбекова, В.И. Баскова, А.Д. Берензона, В.Г. Бессарабова, Н.Д. Бут, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, А.Ю. Гулягина, В.В. Долежана, Е.Р. Ергашева, Р.В. Жубрина, А.Х. Казариной, Н.Н. Карпова, А.Ф. Козусева, Б.В. Коробейникова, В.П. Рябцева, А.Ф. Смирнова, Н.В. Субановой, А.Я. Сухарева, А.Г. Халиулина, Э.Б. Хатова, М.С. Шалумова, В.Б. Ястребова и др.

Нормативную правовую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, Федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», «О противодействии терроризму», «О транспортной

безопасности», «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» и иные федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, а также исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации.

Эмпирическая база основывается на результатах проведенных автором исследований, анализе материалов прокурорских проверок исполнения законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, проведенных органами прокуратуры в 2013–2017 гг., обобщении докладных записок и иных информационно-аналитических материалов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и транспортных прокуратур на правах субъектов за 2013–2017 гг., актов прокурорского реагирования транспортных прокуратур на правах районных прокуратур, подготовленных по результатам надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта.

Кроме того, автором проанализированы статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации о состоянии прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, содержащиеся в отчетах по форме ОНТ за 2013–2017 гг.

По разработанным автором анкетам в рамках проведенного исследования опрошено более ста семидесяти работников транспортных прокуратур, которые непосредственно осуществляют прокурорский надзор за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта.

Научная новизна исследования заключается в том, что представленная работа является одним из первых комплексных диссертационных исследований, в котором на основе результатов исследования современных подходов к определению основных понятий и категорий теории прокурорской деятельности, а также действующего законодательства сформулированы научные положения, необходимые для эффективной организации надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, имеющие теоретическое и прикладное значение; определены сущность и содержание деятельности прокурора по надзору за исполнением законов в данной сфере, а также иные теоретические, правовые и организационные основы осуществления надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта.

В ходе исследования диссертантом получены следующие результаты:

для использования в научной и практической деятельности сформулировано понятие «антитеррористическая защищенность объектов железнодорожного транспорта»;

сформулированы и систематизированы цели и задачи надзорной деятельности в исследуемой сфере;

определено место прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта в системе надзорных функций прокуратуры;

сформулирована авторская позиция в отношении предмета прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта;

сформулированы критерии определения и оценки обоснованности осуществления надзора, при которых прокурор не подменял бы иные органы государственного контроля;

предложена авторская классификация поднадзорных объектов в зависимости от целей их деятельности, а также выделены и систематизированы

типичные нарушения законов, которые послужили основой для разработки методических рекомендаций по организации и осуществлению прокурорского надзора в исследуемом поднаправлении;

внесены научно обоснованные предложения по совершенствованию практики надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта.

Полученные в процессе исследования результаты позволили вынести на защиту следующие положения.

1. Дается авторское определение понятия «антитеррористическая защищенность объектов железнодорожного транспорта», которое определено как такое состояние технологического комплекса, включающего в себя железнодорожные пути общего и необщего пользования, а также сооружения, железнодорожные станции, вокзалы, железнодорожный подвижной состав и иные обеспечивающие функционирование этого комплекса здания, строения, сооружения, устройства и оборудование, при котором угрозы совершения террористических актов минимизированы путем внедрения организационных, режимных, охранных, инженерно-технических и иных мер защиты, а также принятия мер по подготовке квалифицированных кадров.

2. Автором утверждается, что специфика функционирования объектов железнодорожного транспорта обладает особенностями, оказывающими влияние на организацию деятельности органов прокуратуры в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта. Для объектов железнодорожного транспорта характерно несовпадение с административно-территориальным делением страны, поскольку их границы часто проходят по территории нескольких субъектов Российской Федерации. В этой связи представляется, что именно предметно-территориальный и линейный принципы построения транспортных прокуратур, которые преимущественно и осуществляют надзор в указанной сфере, способствуют эффективному обеспечению законности в деятельности контролируемых и правоохранительных органов при решении поставленных перед ними задач

в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта.

Обоснован вывод о том, что прокурорский надзор за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта представляет собой относящееся к надзорной функции прокуратуры комплексное поднаправление прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов (территорий), которое, в свою очередь, включает в себя в качестве составных частей такие общеназорные направления прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов на транспорте и надзор за исполнением законов о противодействии терроризму.

Под предметом прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта понимается соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение действующих на территории Российской Федерации законов, законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих общественные отношения в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, органами, организациями, должностными и иными лицами, перечисленными в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также соответствие указанным законам правовых актов, регламентирующих правоотношения в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта.

3. Автором сформулированы и систематизированы цели и задачи прокурорского надзора в указанном поднаправлении надзорной деятельности, а также критерии определения обоснованности проведения проверок исполнения законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта. Развивая сложившиеся в теории подходы к определению целей и задач надзора применительно к различным функциям прокуратуры, направлениям ее деятельности вообще и надзора за исполнением законов, регламентирующих обеспечение антитеррористической защищенности

объектов железнодорожного транспорта, в частности, автор обосновал вывод о том, что к целям прокурорского надзора в исследуемом поднаправлении относятся: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта; защита прав и свобод человека и гражданина на железнодорожном транспорте от террористических актов, а также охраняемых законом интересов общества и государства; обеспечение законности деятельности государственных органов контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности, их должностных лиц, а также субъектов транспортной инфраструктуры, полноты принимаемых ими мер по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов на железнодорожном транспорте.

Для достижения сформулированных автором целей необходимо выполнение следующих задач:

1) обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, точного и единообразного исполнения законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, действующих на территории Российской Федерации;

2) предупреждение терроризма, в том числе выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов;

3) обеспечение законности и эффективности деятельности государственных органов контроля (надзора) в области обеспечения антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, их должностных лиц;

4) своевременное принятие комплекса мер для пресечения нарушений законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, выявление причин и условий, способствующих их совершению, а также незаконных правовых актов в указанной сфере, и принятие мер к их отмене;

5) устранение выявленных нарушений законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, причин и условий, способствующих совершению нарушений, а также принятие мер к возмещению ущерба, причиненного совершенным правонарушением;

6) выявление лиц, виновных в нарушении законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, и принятие необходимых мер, обеспечивающих привлечение их к соответствующему виду ответственности в зависимости от характера нарушения;

7) способствование обеспечению защищенности пассажиров и персонала на транспорте от террористических актов путем использования всех полномочий, предусмотренных законом;

8) разработка предложений по совершенствованию законодательства с учетом результатов надзорной деятельности в области обеспечения антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта.

Ввиду отсутствия четкой правовой регламентации, а также в целях обеспечения безусловной законности деятельности прокурора в данной сфере правоотношений автором сформулированы критерии определения и оценки обоснованности осуществления надзора с учетом действующего законодательства о прокуратуре, правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, при которых прокурор не подменял бы иные органы государственного контроля.

4. В целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, а также конкретизации их предмета и задач, определения круга вопросов, подлежащих проверке, предложена авторская классификация поднадзорных объектов в зависимости от целей их деятельности. Результаты проведенного исследования позволили сформулировать и обосновать выводы о необходимости выделения двух

самостоятельных групп объектов, к которым относятся органы государственной власти и юридические лица, на которых возлагаются обязанности по обеспечению антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта. К первой группе объектов относятся:

органы власти, осуществляющие функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта;

органы власти, осуществляющие функции по контролю (надзору) в сфере железнодорожного транспорта, а также обеспечению антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта;

органы власти, осуществляющие функции по принятию нормативных правовых актов, обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

органы власти, осуществляющие функции в сфере государственной безопасности, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Ко второй группе объектов относятся:

субъекты транспортной инфраструктуры – юридические лица, являющиеся собственниками объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств или использующие их на ином законном основании;

перевозчики – юридические лица, принявшие на себя обязанность доставить пассажира, вверенный им отправителем груз, багаж, грузобагаж из пункта отправления в пункт назначения, а также выдать груз, багаж, грузобагаж уполномоченному на его получение лицу (получателю);

застройщики объектов транспортной инфраструктуры – юридические лица, обеспечивающие на объектах транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта строительство, реконструкцию, капитальный

ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта.

5. С учетом сложного типологического состава объектов железнодорожного транспорта, за исполнением законов об антитеррористической защищенности которых осуществляется надзор, в целях выработки более конкретизированных рекомендаций по проведению прокурорских проверок исполнения законов в исследуемом поднаправлении были выделены и систематизированы типичные нарушения законов в рассматриваемой сфере. На основе классификации объектов прокурорского надзора в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта типичные нарушения были систематизированы и разделены на две группы, к числу которых отнесены:

нарушения, совершаемые органами государственной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, и органами осуществляющими федеральный государственный контроль (надзор) (например, нарушения законов при утверждении результатов оценки уязвимости и планов обеспечения транспортной безопасности, привлечении виновных лиц к установленной ответственности, оформлении актов проверок юридических лиц и выдаче предписаний; неэффективное использование бюджетных средств, выделенных на обеспечение антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта; нарушения законов при разработке конкурсной документации, формировании и обосновании начальной (максимальной) цены контрактов, исполнении государственных контрактов);

нарушения, совершаемые юридическими лицами, на которых возлагаются обязанности по обеспечению антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта (например, нарушение сроков разработки и утверждения планов обеспечения транспортной

безопасности, законов при реализации указанных планов, проведении оценки уязвимости объектов железнодорожного транспорта, осуществлении пропускного режима и технического оснащения объектов средствами защиты, а также при проведении аттестации сил обеспечения антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта).

6. В качестве мер по повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта диссертантом предлагается следующее.

Поскольку деятельность прокуратуры по организации надзорных мероприятий в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта регулируется различными организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации, что осложняет эту работу, диссертантом разработан проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации, регулирующий деятельность органов прокуратуры в сфере антитеррористической защищенности объектов транспорта.

Для повышения эффективности информационно-аналитической работы как элемента организации надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта необходимо разработать и заключить между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Федеральной службой по надзору в сфере транспорта соглашение о взаимодействии в области антитеррористической защищенности объектов транспорта, которым предусмотреть информирование прокуроров об особо сложных и актуальных проблемах правоприменения и ежемесячное предоставление транспортным прокурорам на правах субъектов Российской Федерации обобщающих статистических и аналитических сведений в исследуемой сфере.

С учетом того что часть информации в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта отнесена к сведениям, составляющим государственную тайну, предлагается на прокуроров,

осуществляющих надзор в указанной сфере, распространить порядок возложения обязанностей аналогичный порядку, установленному для уполномоченных прокуроров приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности». Надзор, по мнению диссертанта, должен быть возложен на помощника (старшего) прокурора района или его заместителя с оформлением ему соответствующего доступа к секретным сведениям.

7. В целях совершенствования надзорной деятельности прокурора в исследуемом поднаправлении и повышения эффективности каждой проверки с учетом сформулированных целей и задач надзора автором разработаны методические рекомендации проведения проверок исполнения законов в данной сфере правоотношений, которые представляют собой рекомендации по организации подготовки к проведению проверки, определению круга вопросов, подлежащих выяснению в ходе проверки, организации взаимодействия органов прокуратуры и органов государственного контроля по сбору информации о нарушениях законов, способах выявления типичных нарушений, а также выбору наиболее эффективных полномочий по выявлению и устранению нарушений закона.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что основные выводы и предложения, сформулированные в результате комплексного исследования, вносят определенный вклад в систему научных знаний о прокурорской деятельности.

Содержащиеся в диссертации положения, выводы и предложения могут служить основой для дальнейших теоретических исследований в рассматриваемой сфере правоотношений, а также позволяют на научной основе сформулировать определения основных понятий темы исследования, определить основные задачи, предмет, объекты прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта.

Практическая значимость исследования обусловлена тем, что сформулированные в нем исходные положения о предмете и пределах прокурорского надзора, содержании методики организации и проведения органами прокуратуры проверки исполнения законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта могут быть использованы прокурорами и должностными лицами органов государственного контроля (надзора) в целях повышения эффективности проводимых проверочных мероприятий, а также в учебном процессе при обучении студентов и слушателей Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по дисциплинам «Прокурорский надзор», «Организация работы органов прокуратуры районного звена», «Методика и тактика проведения прокурорских проверок», «Прокурорский надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов» и в системе профессиональной переподготовки и повышения квалификации прокурорских работников.

Итоги проведенного научного исследования могут применяться как в дальнейших научных разработках проблем совершенствования организации деятельности органов прокуратуры в целом, так и в деятельности органов власти по принятию, изменению и отмене юридических норм в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения настоящего исследования нашли отражение в девяти научных работах, в том числе в четырех статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Результаты проведенного исследования докладывались и обсуждались на кафедре прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, внедрены и использованы в практике Северо-Западной

транспортной прокуратуры, в учебном процессе при проведении занятий на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Отдельные положения диссертации были включены в сборник лекций «Актуальные вопросы прокурорской деятельности» (СПб., 2016. Вып. 3), изданный в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2016 году.

Положения и выводы диссертации докладывались автором на четырех научно-практических конференциях: «Новейшие концепции фундаментальных и прикладных научных исследований: опыт, традиции, инновации, эффективная стратегия развития» (г. Санкт-Петербург, 2–3 октября 2015 г.); «Проблемы обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности в современных условиях» (г. Симферополь, 22 сентября 2016 г.); «Наука России: цели и задачи» (г. Самара, 10 февраля 2017 г.); «Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности (Сухаревские чтения)» (Москва, 6 октября 2017 г.).

Структура диссертации обусловлена предметом, целями и задачами исследования. Диссертация включает введение, две главы, объединяющие восемь параграфов, заключение, библиографический список и приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определены объект, предмет, цели и задачи исследования, показана степень научной разработанности темы, раскрыты методологические, нормативные и эмпирические основы проведенного изыскания, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, сформулированы положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации полученных результатов.

Первая глава «Теоретические и правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта» состоит из четырех параграфов.

Первый параграф «Правовое регулирование в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта как основа прокурорского надзора: современное состояние и проблемы» посвящен исследованию правовых основ антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта. В нем анализируется международное и российское законодательство, посвященное противодействию терроризму на транспорте, раскрываются такие понятия, как «антитеррористическая защищенность объектов железнодорожного транспорта», «транспортная безопасность», дается их соотношение.

Во втором параграфе «Понятие, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта» диссертантом конкретизированы основные цели и задачи прокурорского надзора на данном направлении.

Целями прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта являются: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта; защита прав и свобод человека и гражданина на железнодорожном транспорте от террористических актов, а также охраняемых законом интересов общества и государства; обеспечение законности деятельности государственных органов контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности, их должностных лиц, а также субъектов транспортной инфраструктуры, полноты принимаемых ими мер по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов на железнодорожном транспорте.

К задачам прокурорского надзора в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта относятся: обеспечение

соблюдения Конституции Российской Федерации, точного и единообразного исполнения законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, действующих на территории Российской Федерации; предупреждение терроризма, в том числе выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов; обеспечение законности и эффективности деятельности государственных органов контроля (надзора) в области обеспечения антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, их должностных лиц; своевременное принятие комплекса мер для пресечения нарушений законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, выявление причин и условий, способствующих их совершению, а также незаконных правовых актов в указанной сфере, и принятие мер к их отмене; устранение выявленных нарушений законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, причин и условий, способствующих совершению нарушений, а также принятие мер к возмещению ущерба, причиненного совершенным правонарушением; выявление лиц, виновных в нарушении законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, и принятие необходимых мер, обеспечивающих привлечение их к соответствующему виду ответственности в зависимости от характера нарушения; способствование обеспечению защищенности пассажиров и персонала на транспорте от террористических актов путем использования всех полномочий, предусмотренных законом; разработка предложений по совершенствованию законодательства с учетом результатов надзорной деятельности в области обеспечения антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта.

Кроме того, высказана авторская точка зрения по вопросу определения места прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта в системе функций, отраслей и направлений прокурорского надзора

за исполнением законов. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта представляет собой относящееся к надзорной функции прокуратуры комплексное поднаправление прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов (территорий), которое, в свою очередь, включает в себя в качестве составных частей такие общенадзорные направления прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов на транспорте и надзор за исполнением законов о противодействии терроризму.

В третьем параграфе «Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта» освещается предмет прокурорского надзора в рассматриваемой сфере и пределы его осуществления.

Согласно авторской точке зрения под предметом надзора понимается соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение действующих на территории Российской Федерации законов, законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих общественные отношения в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, органами, организациями, должностными и иными лицами, перечисленными в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также соответствие указанным законам правовых актов, регламентирующих правоотношения в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта.

В рамках параграфа подробно исследована такая составляющая пределов прокурорского надзора, как полномочия прокурора в исследуемом поднаправлении прокурорского надзора в части проведения прокурорских проверок.

Автором сформулированы критерии определения обоснованности проведения проверок исполнения законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта. В этой связи

предлагается внести в Инструкцию о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденную Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45, изменение, изложив п. 3.4 в новой редакции.

В четвертом параграфе «Объекты и субъекты прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта» раскрыто понятие «объекты железнодорожного транспорта», приведена авторская классификация поднадзорных объектов, основу которой составляет функциональный критерий их разграничения в зависимости от целей их деятельности. Результаты проведенного исследования позволили сформулировать и обосновать выводы о необходимости выделения двух самостоятельных групп объектов, к которым относятся органы государственной власти и юридические лица, на которых возлагаются обязанности по обеспечению антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта. К первой группе объектов относятся:

органы власти, осуществляющие функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта;

органы власти, осуществляющие функции по контролю (надзору) в сфере железнодорожного транспорта, а также обеспечению антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта;

органы власти, осуществляющие функции по принятию нормативных правовых актов, обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

органы власти, осуществляющие функции в сфере государственной безопасности, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Ко второй группе объектов относятся:

субъекты транспортной инфраструктуры – юридические лица, являющиеся собственниками объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств или использующие их на ином законном основании;

перевозчики – юридические лица, принявшие на себя обязанность доставить пассажира, вверенный им отправителем груз, багаж, грузобагаж из пункта отправления в пункт назначения, а также выдать груз, багаж, грузобагаж уполномоченному на его получение лицу (получателю);

застройщики объектов транспортной инфраструктуры – юридические лица, обеспечивающие на объектах транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта.

Кроме того, в данном параграфе автором определена специфика субъектов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, которая заключается в том, что прокурорский надзор в этой сфере осуществляют транспортные прокуроры, обладающие собственной исключительной компетенцией и особыми задачами.

Вторая глава «Организация и осуществление прокурорского надзора в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта» посвящена организационным аспектам рассматриваемого поднаправления надзорной деятельности.

Первый параграф «Особенности организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта» посвящен исследованию правовых основ организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере

антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта. Автором разграничена компетенция между первым звеном системы – Генеральной прокуратурой Российской Федерации, в состав которой входит Управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере, вторым звеном системы – транспортными прокурорами, приравненными к прокурорам субъектов Российской Федерации, и третьим – транспортными прокурорами (на правах районных).

Диссертантом установлены основные источники и носители информации о нарушениях законов в рассматриваемой сфере, определены основные объекты прокурорского надзора, подлежащие проверке, сформулированы конкретные предложения по обнаружению фактов нарушения законов, а также выработаны рекомендации по выбору средств прокурорского реагирования.

Также сделаны научно обоснованные выводы о том, что прокурорский надзор за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта выделяется среди других поднаправлений надзора за исполнением законов на транспорте, так как является единственным поднаправлением надзора, работа по которому Генеральной прокуратурой Российской Федерации и транспортными прокурорами осуществляется на постоянной основе. Установлено, что планирование проведения прокурорских проверок исполнения законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта осуществляется два раза в год, т. е. на каждое полугодие.

Во втором параграфе «Типичные нарушения законов, выявляемые прокурорами по результатам проверок исполнения законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта» автором были выделены и систематизированы типичные нарушения законов в рассматриваемой сфере.

На основе классификации объектов прокурорского надзора в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта

типичные нарушения были систематизированы и разделены на две группы, к числу которых отнесены:

нарушения, совершаемые органами государственной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, и органами осуществляющими федеральный государственный контроль (надзор) (например, нарушения законов при утверждении результатов оценки уязвимости и планов обеспечения транспортной безопасности, привлечении виновных лиц к установленной ответственности, оформлении актов проверок юридических лиц и выдаче предписаний; неэффективное использование бюджетных средств, выделенных на обеспечение антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта; нарушения законов при разработке конкурсной документации, формировании и обосновании начальной (максимальной) цены контрактов, исполнении государственных контрактов);

нарушения, совершаемые юридическими лицами, на которых возлагаются обязанности по обеспечению антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта (например, нарушение сроков разработки и утверждения планов обеспечения транспортной безопасности, законов при реализации указанных планов, проведении оценки уязвимости объектов железнодорожного транспорта, осуществлении пропускного режима и технического оснащения объектов средствами защиты, а также при проведении аттестации сил обеспечения антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта).

В третьем параграфе «Особенности методики прокурорской проверки исполнения законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта» автором уточняются положения, касающиеся организации и проведения прокурором проверок, в том числе оснований для их проведения, выделяются этапы и дается характеристика их основных черт, рассматриваются особенности привлечения специалистов, описываются

и исследуются способы прокурорского реагирования для определения оптимальных.

Кроме того, автором раскрываются особенности проведения проверки объектов транспортной инфраструктуры, документация об антитеррористической защищенности которых составляет государственную тайну. Такие проверки проводятся после предъявления служебного удостоверения с отметкой о соответствующем допуске (или справки о допуске) и предписания на выполнение задания. Секретные записи производятся только в специальных рабочих тетрадях, по окончании командировки все секретные документы сдаются в режимно-секретное подразделение принимающей организации, которое при необходимости пересылает их по месту основной работы командированного работника.

В четвертом параграфе «Пути повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта» на основе результатов анкетирования прокурорских работников автором отражены обстоятельства (факторы), влияющие на качество проводимых проверок, определены проблемные вопросы прокурорского надзора на данном поднаправлении.

С учетом этих факторов и проблемных вопросов выработаны конкретные предложения по оптимизации прокурорского надзора, в том числе:

закреплению в транспортных прокуратурах (на правах районных) надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта за конкретным работником;

разработке и принятию специального приказа Генерального прокурора Российской Федерации, регулирующего деятельность органов прокуратуры в сфере антитеррористической защищенности объектов транспорта в части планирования, организации и выполнения надзорных мероприятий в сфере антитеррористической защищенности объектов транспорта;

разработке и заключению между Генеральной прокуратурой Российской Федерации с Федеральной службой по надзору в сфере транспорта соглашения

о взаимодействии в области антитеррористической защищенности объектов транспорта, которым необходимо предусмотреть информирование прокуроров об особо сложных и актуальных проблемах правоприменения и ежемесячное предоставление транспортным прокурорам на правах субъектов Российской Федерации обобщающих статистических и аналитических сведений в исследуемой сфере;

совершенствованию работы по повышению квалификации работников транспортных прокуратур, на которых возложен надзор за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, предусматривающей организацию прохождения указанными сотрудниками стажировок в специализированных отделах по надзору за исполнением законов на транспорте с привлечением их к проводимым вышестоящими органами прокуратуры проверкам;

разработке отдельных программ повышения квалификации для работников транспортных прокуратур, на которых возложен надзор за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта.

В заключении подводится итог диссертационного исследования, излагаются основные выводы, сформулированные в ходе исследования.

В приложениях представлены анкеты и результаты анкетирования, а также проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов транспорта».

Основные положения диссертации отражены в следующих работах автора**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации**

1. Плугарь, Д.М. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта / Д.М. Плугарь // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2015. – № 1(65). – С. 38–42. – 0,6 п.л.

2. Плугарь, Д.М. К вопросу о компетенции военных прокуроров при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта / Д.М. Плугарь // Право в Вооруженных силах – Военно-правовое обозрение. – 2016. – № 4(226). – С. 115–121. – 0,7 п.л.

3. Плугарь, Д.М. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта / Д.М. Плугарь // Юридическая мысль. – 2016. – № 5(97). – С. 133–139. – 0,5 п.л.

4. Плугарь, Д.М. Типичные нарушения при исполнении законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта / Д.М. Плугарь // Юридическая мысль. – 2017. – № 3(101). – С. 93–97. – 0,4 п.л.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

5. Плугарь, Д.М. Правовое регулирование в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, как основа прокурорского надзора: современное состояние и проблемы / Д.М. Плугарь // Новейшие концепции фундаментальных и прикладных научных исследований: опыт, традиции, инновации, эффективная стратегия развития : междунар. науч.-

практ. конф., г. Санкт-Петербург, 2–3 октября 2015 г. : сб. научных статей. – Санкт-Петербург : Культ-Информ-Пресс, – 2015. – С. 197–199. – 0,3 п.л.

6. Плугарь, Д.М. Особенности определения предмета прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта / Д.М. Плугарь // Проблемы обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности в современных условиях : науч.-практ. конф. (г. Симферополь, 22 сентября 2016 г.) : сб. материалов / под общ. ред. Н.Н. Колюки ; под науч. ред. Т.Л. Козлова ; сост. А.В. Басов, Н.А. Шурыгина. – Симферополь : АРИАЛ, – 2016. – С. 159–164. – 0,3 п.л.

7. Плугарь, Д.М. Практика и проблемы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов транспорта / Д.М. Плугарь // Актуальные вопросы прокурорской деятельности : лекции / [А.Н. Попов и др. ; под ред. Г.В. Штадлера]. – Санкт-Петербург : Санкт-Петерб. юрид. ин-т. (фил.) Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 2016. – 232 с. – (Серия «В помощь прокурору» ; вып. 3). – 0,8 п.л.

8. Плугарь, Д.М. К вопросу о понятии антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта / Д.М. Плугарь // Наука России: цели и задачи : междунар. науч.-практ. конф. (г. Самара, 10 февраля 2017 г.) : сб. научных трудов. – 2017. – С. 52–55. – 0,4 п.л.

9. Плугарь, Д.М. К вопросу определения основного содержания прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта / Д.М. Плугарь // Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности (Сухаревские чтения) : III науч.-практ. конф. (г. Москва, 6 октября 2017 г.) : сб. материалов. – Москва, 2018. – 0,4 п.л.

Общий объем научных публикаций составляет 4,4 п.л.