

УДК 347.963.1

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОБ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ ОБЪЕКТОВ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ НАДЗОРНОЙ ФУНКЦИИ ПРОКУРАТУРЫ

Плугарь Д.М.

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER IMPLEMENTATION OF LAWS ENSURING SECURITY ON THE RAILWAY TRANSPORT AS PART OF SUPERVISORY FUNCTION OF PUBLIC PROSECUTOR

Plugar D.M.

Saint-Petersburg Law Institute (branch) of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation

Аннотация

Статья посвящена роли прокурорского надзора за исполнением законов об анти-террористической защищенности объектов железнодорожного транспорта в системе надзорных функций прокуратуры. На основе проведенного исследования сделан вывод о значимости рассматриваемого под-направления прокурорского надзора.

Ключевые слова: надзорная функция прокуратуры, прокурорский надзор за исполнением законов на транспорте, прокурорский надзор, меры прокурорского реагирования.

Abstract

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. Сказанное относится прежде всего и к железнодорожному транспорту.

Исключительная важность названных проблем требует усиления контрольных и надзорных функций государства в сфере обеспечения антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта.

Article is devoted to a role of public prosecutor's supervision over implementation of laws ensuring security on the railway transport in system of supervisory function of public prosecutor. On the basis of the conducted research the conclusion is drawn on the importance of prosecutor's supervision over implementation of laws ensuring security on the railway transport.

Keywords: function of public prosecutor, supervision by the public prosecutor over the observance of laws on transportation, public prosecutor's supervision, measures prosecutorial response.

В связи с этим становится насущной потребностью поиск дополнительных путей повышения результативности прокурорского надзора за исполнением законов в указанной сфере, в том числе посредством корректировки имеющихся теоретических положений и практических рекомендаций по организации и осуществлению прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

Ключевой правовой категорией, раскрывающей и объясняющей структуру, содержание и пределы деятельности прокуратуры, являются ее функции [1]. В связи с чем необходимо высказать свою точку зре-

ния по вопросу определения места прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта в системе функций, отраслей (подфункций) и направлений прокурорского надзора за исполнением законов.

Термин «функция» происходит от латинского слова *functio*, что переводится как «исполнение», «совершение». В соответствии со словарём иностранных слов под функцией понимается обязанность, круг деятельности, назначение, роль [2].

В.П. Рябцев определяет функцию как такой вид деятельности, который предопределяется социальным назначением прокуратуры, выраженным в ее задачах [3]. Удачное определение функции прокуратуры предложено В.В. Клочковым, который писал, что функции прокуратуры можно определить, как взаимосвязанные с функциями государства и права основные направления деятельности прокуратуры, которые предопределяются ее целями и задачами, выражают сущность и социальное назначение прокуратуры и осуществляются через соответствующие им типы деятельности с использованием специфических для каждого вида деятельности установленных законодательных средств [4]. Взвешенной и обоснованной, по нашему мнению, представляется позиция Н.Н.Карпова, согласно которой под функцией понимается определенный Федеральным законом вид деятельности прокуратуры, обусловленный ее целями и задачами, имеющий собственный предмет и реализуемый посредством специально предусмотренных для этого в законе полномочий [5].

В ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» говорится о том, что прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, а также выполняет иные функции. В этой статье фактически перечисляются как функции, обусловленные социальным предназначением и ролью прокуратуры в государстве, так и виды ее надзорной деятельности (отрасли (подфункции) и направления прокурорского надзора).

Удачным законодательным решением стало бы выделение самостоятельной статьи, содержащей исчерпывающий перечень функций прокуратуры. Научно-правовой анализ законодательного текста позволяет вычленить и назвать именно функции прокуратуры, а также дифференцировать отрасли и направления прокурорского надзора.

В настоящее время на законодательном уровне функции прокуратуры перечислены только в статье 5 Модельного закона о прокуратуре для стран СНГ. Так, к числу функций прокуратуры отнесены: 1) Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Надзор за исполнением законов; 2) Уголовное преследование и привлечение к ответственности лиц, совершивших преступления; 3) Участие в рассмотрении дел судами; 4) Координация правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью; 5) Участие в правотворческой деятельности; 6) Взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями по обеспечению прав и свобод человека и гражданина; 7) Международно-правовое сотрудничество по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, в борьбе с преступлениями и другими правонарушениями, по оказанию правовой помощи [6].

В юридической литературе по поводу выделения функций прокуратуры единого подхода не сложилось. Так, В. П. Рябцев выделял пять функций прокуратуры: надзор за исполнением законов; уголовное преследование; предварительное расследование преступлений; участие в правотворческой деятельности; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью [7]. Н. И. Костенко и А. Г. Халиулин называли четыре функции: надзор за исполнением законов, уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов, участие в правотворческой деятельности [8].

Нам представляется обоснованной позиция Е.Л.Никитина [9] о наличии у прокуратуры РФ следующих функций: надзора за соблюдением норм Конституции РФ, исполнением законов и законностью правовых актов; уголовного преследования; участия в судопроизводстве; участия в правотворчестве; координации деятельности правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью.

По мнению Е.Л.Никитина прокурорский надзор за соблюдением норм Конституции РФ и исполнением законов по своей юридической сущности един и неделим, но на практике функция надзора осуществляется в рамках различных отраслей и направлений прокурорско-надзорной деятельности [10].

Таким образом, прокурорский надзор за соблюдением норм Конституции РФ и исполнением законов, по нашему мнению, допустимо делить, углубленно рассматривая отдельные отрасли (подфункции) и направления надзорной работы. В этом случае на отдельном поднаправлении или участке надзора конкретизируются и детально анализируются задачи, предмет и пределы, объекты прокурорского надзора, полномочия прокуроров, организация и методика его осуществления.

Таким образом, разнообразие стоящих перед прокуратурой задач объективно вызывает необходимость выделения в рамках единой, централизованной системы прокурорского надзора специальных участков деятельности. В границах этих участков могут видоизменяться: предмет надзора и его пределы, полномочия прокуроров и формы реагирования на нарушения законности, средства их предупреждения. Важно подчеркнуть, что и в теории прокурорского надзора и даже в нормативно-распорядительных актах Генеральной прокуратуры Российской Федерации эти участки деятельности получают различные названия. Причем уже давно наряду с понятием отрасли (подфункции) вошло в употребление и признано правомерным обозначение отдельных участков деятельности как направлений прокурорского надзора, прокурорской работы [11]. Как правило, они формируются исходя из видов поднадзорных органов, из тех правовых сфер, в которых борьба с правонарушителями имеет особое значение. Следовательно, можно констатировать, что на законодательном уровне понятия отрасли и направления прокурорской деятельности не формулируются и не разграничиваются. Вместе с тем с точки зрения теории они взаимосвязаны и могут использоваться в практической правовой фразеологии с учетом их особенностей, а в отдельных случаях — рассматриваться как тождественные.

А.Х. Казарина определяет направление как отдельный участок надзорной и иной деятельности в рамках одной отрасли (подотрасли), выделение которого обусловлено необходимостью решения специальных задач в сфере однородных общественных отношений [12].

Ю.Е. Винокуров обоснованно определяет направление как надзор за исполнением конкретного закона или нескольких за-

конов, регулирующих общественные отношения в определенной сфере (банковской, налоговой, аграрной и др.) [13].

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» (ст.ст. 21, 26, 29, 32) установлены специальные предметы и объекты прокурорского надзора по четырем отраслям (направлениям) надзорной деятельности. Понятие надзорной функции включает в себя понятия надзора за исполнением законов и законностью правовых актов (общего надзора) и специальных отраслей надзора. Специальные задачи отраслей прокурорского надзора обуславливаются общими задачами деятельности прокуратуры и конкретизируются содержанием надзорной работы в каждой отрасли.

Формально-юридический подход при классификации отраслей прокурорского надзора диктует необходимость их перечисления согласно тексту раздела 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: надзор за исполнением законов и законностью правовых актов (общий надзор); надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

В рамках научно-теоретического подхода можно выделить более широкий состав группы отраслей прокурорского надзора: надзор за исполнением законов и законностью правовых актов (общий надзор); надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, надзор за исполнением законов о несовершеннолетних.

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов транспорта безусловно относится к такой отрасли (под-

функции), как надзор за исполнением законов и законностью правовых актов (общий надзор).

Для определения конкретного места прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта в системе надзорных функций прокуратуры необходимо отталкиваться от определенной группы законов, регулирующих относительно обособленные сферы общественных отношений.

Прокурорский надзор в исследуемой сфере носит комплексный характер и регулируется различными группами законодательных актов. Так, основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма устанавливается Федеральным законом "О противодействии терроризму". В свою очередь, правовая и организационная основа безопасности на транспорте в целях обеспечения защиты от актов незаконного вмешательства регламентируется Федеральным законом «О транспортной безопасности».

На основании изложенного прокурорский надзор за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта включает в себя в равной степени такие направления прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов на транспорте и надзор за исполнением законов о противодействии терроризму, в части профилактики терроризма на объектах транспорта.

Причем, данное поднаправление занимает главенствующее место среди других поднаправлений, входящих в прокурорский

надзор за исполнением законов на транспорте.

Кроме того, необходимо отметить, что данное поднаправление прокурорского надзора тесно связано с таким направлением как надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, прежде всего в части предупреждения и профилактики преступлений террористической направленности.

Исходя из изложенного выше, можно сделать 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, которое 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, имеющее свои специфические объекты, субъекты.

Отдельные вопросы прокурорского надзора в этой сфере мною уже поднимались в статье «Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта, опубликованной в Вестнике Санкт-Петербургского университета МВД России» [14] и статье «Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта» [15].

Список литературы

1. Рябцев В.П. Прокурорский надзор: Курс лекций. М.: Норма, 2006. С. 73.
2. Словарь иностранных слов // Наши слова : сайт. URL: <http://www.nashislova.ru/in/21/?&зфпу=5&word=> (дата обращения: 02.06.2017).
3. Рябцев В. П. Концептуальные проблемы организации и функционирования прокуратуры. М., 1991. С. 24; Рябцев В. П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Российский прокурорский надзор / Под ред. А.Я. Сухарева. М., 2001. С. 59.
4. Ключков В.В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение с деятельностью, классификация // Прокуратура. Законность. Государственный контроль. М., 1995. С.5.
5. Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. – № 8. – С. 7 - 11.
6. О прокуратуре : Модельный закон для стран СНГ от 16 ноября 2006 г. (принят в г. Санкт-Петербурге 16.11.2006 Постановлением N 27-6 на 27-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ)
7. Рябцев В. П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Прокурорский надзор в Российской Федерации / Под ред. А.А. Чувилева. М., 2000. С. 65.
8. Костенко Н. И. Прокуратура в государственном механизме Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 19;

- Халиулин А.Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. Кемерово, 1997. С. 115.
9. Никитин Е.Л. Концептуальный подход к определению функций и системы полномочий прокуратуры в России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008. – № 6. – С. 58-64.
10. Никитин Е.Л. Концептуальный подход к определению функций и системы полномочий прокуратуры в России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008. – № 6. – С. 58-64.
11. Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. С. 73-79.
12. Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009. С. 131—138.
13. Прокурорский надзор: курс лекций и практикум. 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2006. С. 148—150.
14. Плугарь Д.М. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов об антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России, 2015. № 1 (65)
15. Плугарь Д.М. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере антитеррористической защищенности объектов железнодорожного транспорта // Юридическая мысль. 2016. Т. 97. № 5. С. 133-139.

Поступила в редакцию 03.06.2017

Сведения об авторе:

Плугарь Денис Михайлович – старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», советник юстиции, e-mail: plugdm@mail.ru.