На правах рукописи

Лозинский Олег Иванович

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Автореферат

диссертации на соискание учебной степени
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону – 2019

Работа выполнена в Южно-Российском институте управления – филиале Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» на кафедре процессуального права

Научный руководитель доктор юридических наук, доцент **Назаров Сергей Николаевич**

Официальные оппоненты **Беляев Валерий Петрович**, доктор юридических наук, профессор, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Юго-Западный государственный университет»; профессор кафедры теории и истории государства и права;

Сухинин Александр Витальевич, доктор юридических наук, профессор, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Волгоградский государственный технический университет»; профессор кафедры гуманитарных дисциплин Себряковского филиала

Ведущая организация федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «**Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)**»

Защита состоится 25 октября 2019 года в 12 час. 20 мин. на заседании диссертационного совета Д 203.011.03, созданного на базе федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», 344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Еременко, 83, аудитория 503.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Ростовского юридического института МВД России (http:// рюи.мвд.рф).

Автореферат разослан «____» _____ 2019 года

Ученый секретарь
диссертационного совета Ольга Владиславовна Айвазова

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Обеспечение безопасности дорожного движения (далее - БДД) относится к важнейшим социально-экономическим и демографическим задачам Российской Федерации (далее – РФ). Высокая аварийность на автомобильном транспорте связана со значительными негативными последствиями: по причине дорожно-транспортного травматизма из производственной сферы исключаются люди трудоспособного возраста, гибнут или становятся инвалидами дети.

По данным Европейской экономической комиссии (ЕЭК) ООН, в РФ за год происходит 200-210 тыс. дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП), в результате которых гибнет около 30 тыс. человек и получают телесные повреждения различной степени тяжести около 180 тыс. человек (при этом погибают и получают значительные телесные повреждения около 27 тыс. детей и подростков до 16 лет). Данные показатели сопоставимы с обобщенными, совокупными показателями Германии, Италии, Великобритании, Франции, Польши, Венгрии и Чехии, при этом общая численность населения указанных стран в 2 раза превышает население РФ, а их автотранспортный парк составляет 112 млн. единиц, против 39 млн. в РФ.

Транспортная стратегия РФ на период до 2030 года, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734р, выделяет в качестве одной из задач повышение БДД и предусматривает достижение уровня развитых стран по показателям аварийности, рисков и угроз безопасности по всем видам транспорта, гармонизации действующих и вновь вводимых нормативно-правовых документов в соответствии с международными стандартами со странами - партнерами по Единому экономическому пространству и Содружеству Независимых Государств.

Несмотря на определенное сокращение за прошедшее десятилетие количества дорожно-транспортных происшествий на 11,8 процента, уменьшение социальных и транспортных рисков, в результате таких происшествий продолжают погибать люди.

Выступая на расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел РФ 28 февраля 2019 г., Президент РФ В.В. Путин отметил, что общее количество дорожных происшествий, повлекших гибель людей по вине водителей, не уменьшается пятый год подряд. В 2018 году зарегистрировано 168,1 тысячи ДТП, в которых погибло 18,2 тысячи человек[1].

---

[1] http://kremlin.ru/events/president/news/59913

При прогнозе существенного снижения социального риска гибели в ДТП (погибших на 100 тыс. населения) с 19,6 в 2011 году до 10,6 в 2018 году и до 7 в 2030 г., такой показатель составил 13.0 в 2017 г.

В Указе Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года»[2] от 07.05.2018 к 2024 г. планируется в результате принимаемых мер по созданию безопасных и качественных автомобильных дорог снижение смертности в результате ДТП в 3,5 раза по сравнению с 2017 годом – до уровня, не превышающего четырех человек на 100 тыс. населения (к 2030 году– стремление к нулевому уровню смертности).

Обеспечение БДД в Вооруженных Силах (далее – ВС), в условиях постоянного роста их технической оснащенности и мобильности, неразрывно связано с вопросами боеготовности.

Эффективным средством достижения состояния безопасности в области дорожного движения является надзорная(контрольная) деятельность. Принятая в 2016 г. Программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности»[3] на период до 2025 г. предусматривает переход от всеобщего контроля (надзора) к дифференцированному, что позволяет увеличить охват потенциальных нарушителей с одновременным снижением нагрузки на поднадзорные субъекты, не представляющие угрозы.

Реформирование надзора в области БДД определено в Программе как приоритетное, предусматривает введение риск-ориентированного подхода, замену действующей системы обязательных требований («регуляторная гильотина»), пересмотр нормативно-правовых актов в целях избавления от неэффективных и избыточных требований. Премьер-министр РФ Д.А. Медведев, выступая в январе 2019 г. на Гайдаровском форуме, отметил, что «мы должны снизить нагрузку на предпринимателей, **пересмотреть систему требований, прежде всего в таких наиболее зарегулированных секторах, как транспорт** (выделено мною – О.Л.), экология, промышленная безопасность, ветеринария, санитарно-эпидемиологический надзор. Эта задача может быть решена с помощью механизма так называемой регуляторной гильотины»[4].

В этих условиях повышается роль и значимость прокурорской деятельности в обеспечении законности в области безопасности дорожного движения. Статистические данные указывают на значительное количество выявляемых прокурорами нарушений законов в рассматриваемой сфере (2014 г. - 168 615, 2015 г. - 176 779, 2016 г. – 194 619,

---

[2]http://www.kremlin.ru/events/president/news/57425

[3] http://nsopb.ru/fck_editor_files/files/PASPORT_priotitet_ref_kontrol_i_nsdzor.pdf

[4]http://контроль-надзор.рф/news/dlya-uskoreniya-reformy-vlast-primenit-regulyatornuyu-gilotinu/

2017 г. – 181 894, 2018 г. – 189602). В докладе Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации[5] отмечается, что прокурорами к различным видам ответственности привлечено 8 тыс. лиц, вскрыты проблемы обеспечения безопасности детей при организации их перевозок автомобильным транспортом, эксплуатации транспорта с неисправностями, ненадлежащей организации предрейсовых медицинских осмотров водителей и др.

Деятельность прокуратуры в этой сфере правовых отношений осуществляется при реализации прокурорами всех функций современной российской прокуратуры, однако предупредительный характер в большей степени обеспечивается посредством надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с дорожно-транспортными правонарушениями. Однако комплексное исследование реализации этих функций прокуратуры в области обеспечения безопасности дорожного не являлось предметом отдельного научного исследования.

В условиях обновляемого нормативного правового регулирования безопасности дорожного движения, множественности объектов надзора, имеется потребность в выработке новых, соответствующих реалиям современной ситуации научных решений, направленных на оптимизацию прокурорской деятельности в указанной области.

Прокуратура обладает уникальными возможностями для качественного обеспечения эффективности работы всей системы государственных органов по повышению БДД, защите прав и законных интересов участников транспортной деятельности. Действующий с 2008 г. механизм защиты прав юридических лиц, в том числе в области транспортной деятельности, подтверждает обоснованность введения прокурора в качестве независимого арбитра в процесс организации и проведения проверочных мероприятий в области БДД.

Изменение подходов к содержанию надзора (контроля) в области БДД влечет необходимость в исследовании институционального и функционального содержания прокурорской деятельности в новых условиях.

Возникает необходимость в определении приоритетных сфер реализации прокурорского надзора, обеспечении выполнения контрольно-надзорными органами требований риск-ориентированного подхода, определении специфики прокурорской

[5] http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1366820/

деятельности в области безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах Российской Федерации, упрочении координирующего положения прокуратуры.

Кроме того, актуальность темы диссертационного исследования предопределяется необходимостью корректировки имеющихся теоретических положений и практических рекомендаций по организации и осуществлению прокурорского надзора в рассматриваемой сфере (конкретизации его целей и задач; определения предмета и пределов надзора; выбора наиболее оптимальных средств обнаружения фактов нарушения законодательства в ходе прокурорских проверок).

С учетом изложенного, наличия стратегических и программных документов об обеспечении БДД на федеральном уровне, неблагоприятного состояния законности и правопорядка в данной сфере в условиях реформирования надзора (контроля), имеется необходимость в продолжении научных исследований и теоретических разработок о закономерностях развития прокурорской деятельности в этой области, выявлении теоретических и правовых проблем и путей их решения.

Степень изученности и разработанности темы. Вопросы прокурорской деятельности в сфере обеспечения БДД до настоящего времени не были предметом самостоятельного комплексного научного исследования.

Предметом теоретических исследований являлись различные аспекты организации прокурорского надзора, которые анализировались в трудах таких ученых, как В.Г. Бессарабов, А.Ю. Винокуров, В.В. Долежан, Е.Р. Ергашев, А.Х. Казарина, Н.Н. Карпов, В.И. Рохлин, А.Ф. Смирнов, Б.М. Спиридонов, Э.Б. Хатов, М.С. Шалумов и др.

Вопросы организационно-управленческого обеспечения прокурорского надзора за исполнением законов в сфере БДД являлись предметом диссертационного исследования Барабаш Д.И (М., 2016).

Однако для эффективной организации практической деятельности прокурора в условиях обновляемого правового регулирования надзора (контроля) необходим комплексный подход к исследованию прокурорской деятельности в области БДД.

БДД является той сферой правовой жизни, которая ввиду взаимосвязанности и взаимозависимости процессов, обусловливающих достижение такого состояния, объективно нуждается в комплексном воздействии со стороны прокурорской деятельности. Вопросы комплексного подхода к прокурорской деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в условиях реформирования надзора (контроля) до настоящего времени не были предметом научного исследования, что определило выбор темы исследования.

Методологические основы исследования. Основой диссертационного исследования выступили диалектический метод как всеобщий метод научного познания правовых явлений и системный подход, который позволил показать комплексность исследования. Нами использованы общенаучные, частно-научные и специальные методы познания, такие, как сравнительно-правовой, логико-правовой, статистический, социологический.

Эмпирическую базу исследования составили материалы обобщения прокурорской, следственной и судебной практики в сфере БДД, статистические и информационные данные ГП РФ, прокуратур субъектов РФ за 2014-2018 годы по вопросам организации и осуществления надзорной деятельности в рассматриваемой области.

Обоснованность и достоверность результатов исследования подтверждается результатами изучения материалов прокурорского надзора прокуратур субъектов РФ, входящих в состав Центрального, Южного, Приволжского, Уральского, Сибирского, Северо-Западного и Дальневосточного федеральных округов, Республики Татарстан, Красноярского края, Приморского края, Ивановской, Вологодской, Калужской, Мурманской, Магаданской, Омской областей и др.

В ходе исследования по специально разработанным анкетам проведен опрос 139 прокурорских работников из 58 прокуратур различных субъектов РФ, изучена судебная и административная практика, изучено 267 актов прокурорского реагирования, 323 дела об административных правонарушениях, более 80 уголовных дел в рассматриваемой сфере правоотношений.

Автором проанализированы данные правоприменительной практики Управления ГИБДД и Управления Ространснадзора Южного федерального округа, использован личный многолетний опыт прокурорской работы.

Объектом исследования выступают правовые отношения, составляющие содержание прокурорской деятельности в области безопасности дорожного движения, ее организацию и осуществление.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие прокурорскую деятельность в области безопасности дорожного движения - надзор за исполнением законодательства и координационную деятельность прокуратуры в этой области;

Цель настоящего исследования состоит в разработке совокупности положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование правового и

организационного обеспечения прокурорской деятельности в области безопасности дорожного движения в условиях реализации риск-ориентированного подхода.

Для достижения намеченной цели автором определены следующие **задачи:**

- определить приоритеты прокуратуры в системе деятельности органов контроля (надзора) в области обеспечения безопасности дорожного движения во взаимосвязи с комплексным характером этой деятельности;

- рассмотреть содержание прокурорского надзора за законностью правовых актов органов государственного контроля(надзора), обеспечивающих реализацию риск-ориентированного подхода в области обеспечения безопасности дорожного движения;

- классифицировать сферы реализации прокурорской деятельности в области обеспечения БДД и раскрыть специфику в каждой из них содержания прокурорской деятельности;

- определить авторский подход к определению пределов прокурорской деятельности исходя из содержания правового регулирования в области БДД, представленного социальными и юридико-техническими правовыми нормами;

- рассмотреть содержание прокурорской деятельности в области обеспечения БДД в ВС, разработать научные положения об особенностях ее реализации;

- разработать внутриведомственные организационно-распорядительные документы прокурорской деятельности по обеспечению БДД в ВС;

- сформулировать предложения по совершенствованию правовых основ организации и осуществления прокурорской деятельности за исполнением законов в области обеспечения БДД.

Нормативную базу исследования составили: положения Конституции Российской Федерации, международные акты, федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», «О безопасности дорожного движения», а также указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, приказы и иные организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации и другие нормативные правовые акты, относящиеся к теме исследования.

Теоретической основой исследования послужили научные труды:

а) в области теории и практики прокурорского надзора: К.И. Амирбекова, Т. А. Ашурбекова, В. И. Баскова, В. П. Беляева, С. Г. Березовской, А.Д. Берензона, В.Г. Бессарабова, Н.Д. Бут, Г.И. Бровина, И.С. Викторова, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, В. В. Гаврилова, Ю.М. Грошевого, В. В. Долежана, В.К. Звирбуля, Н.Н. Карпова, А.Ф. Козлова, А.Х. Казариной, В.В. Клочкова, А.Ф. Козусева,

Б.В. Коробейникова, В.Д. Ломовского, В.Г. Мелкумова, Н.В. Муравьева, С.Н. Назарова, Л.А. Николаевой, Ю.Г. Орлова, М.Ю. Рагинского, В. П. Рябцева, В. М. Савицкого, К. Ф. Скворцова, А.Я. Сухарева, А.В. Сухинина, А. А. Чувилева, М. С. Шалумова, В. И. Шинда, В. Б. Ястребова и др.;

б) в области организационно-управленческой деятельности в органах прокуратуры: Е. Р. Ергашева, Р. М. Гасанова, А. Ю. Гулягина, Ф. М. Кобзарева, А.В. Кудряшовой, В.Г. Лебединского, В. А. Максимова, А. Я. Мыцыкова, Д.П. Панаитова, В. П. Рябцева, А.Ф. Смирнова, Т. Е. Сушиной, В. И. Шинда, Э. Б. Хатова и др.

Научная новизна работы заключается в выявлении теоретических и прикладных проблем прокурорской деятельности в области безопасности дорожного движения в современных условиях введения риск-ориентированного подхода при осуществлении надзора (контроля), определении приоритетных сфер реализации прокурорской деятельности в области безопасности дорожного движения, обогащении теории прокурорского надзора некоторыми новыми положениями, в частности, о неюрисдикционной прокурорской деятельности, о полномочиях прокуроров при осуществлении надзора за органами государственного надзора (контроля) в области безопасности дорожного движения в условиях реализации риск-ориентированного подхода; определении пределов прокурорской деятельности исходя из содержания правовых норм в правовом регулировании безопасности дорожного движения; определении специфики прокурорской деятельности в области безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Научная новизна исследования находит свое выражение также в **основных положениях, выносимых на защиту**:

1) Сохранение высокого уровня аварийности и гибели людей на дорогах в условиях реформирования малоэффективной деятельности контрольно-надзорных органов обусловливают необходимость выделения у прокуратуры в качестве приоритетного направления надзор за исполнением законодательства в области безопасности дорожного движения, защиту жизни и здоровья, прав и свобод человека и гражданина, общественной и государственной безопасности в этой области с принятием дополнительных мер по совершенствованию правового регулирования прокурорской деятельности.

2) Эффективность прокурорского надзора за исполнением законодательства в области безопасности дорожного движения в условиях множественности факторов влияния на БДД обеспечивается воздействием на базовые факторы посредством

проверок соблюдения и исполнения законодательства по подготовке водителей и получения права на управление транспортными средствами, как формирующего безопасную модель поведения участников дорожного движения и бюджетному финансированию дорожной инфраструктуры с применением дифференцированного подхода в каждой из них, используя многофункциональные возможности прокурорской деятельности.

3) Наделение органов государственного контроля (надзора) в области БДД широкими правоустанавливающими полномочиями, в связи с введением риск-ориентированной модели организации и проведения плановых проверок - самостоятельно определять объем обязательных для поднадзорных органов и лиц требований в разрабатываемых и утверждении ими проверочных листах, должно обеспечиваться действенными гарантиями защиты прав проверяемых лиц и организаций посредством наделения прокурора правом осуществлять проверку соответствия рискам проверочных листов в целях исключения избыточности предусмотренных в них требований, а также дублирование контрольной (надзорной) деятельности.

4) Направленность правового регулирования деятельности органов государственного (контроля) в области обеспечения БДД на снижение административной нагрузки на организации и граждан участников транспортной деятельности влечет необходимость исключения из деятельности органов прокуратуры «компенсаторных» прокурорских проверок соблюдения и исполнения законодательства о БДД, проводимых в случаях ненадлежащего исполнения органами государственного контроля (надзора) своих функций.

5) Правовое регулирование в области транспортной деятельности, сочетающее социальные и юридико-технические нормы с преобладанием последних в подзаконных нормативно-правовых актах, устанавливающих обязательные требования к транспортным средствам и к безопасности дорожной инфраструктуры, в условиях осуществления органами прокуратуры надзора за соблюдением и исполнением законодательства, составляет одновременно предмет деятельности органов прокуратуры и органов государственного контроля (надзора) в этой области.

Обоснован вывод о целесообразности перераспределения дублирующих функций, в соответствии с которым юридико-технические нормы составляют предмет деятельности органов государственного контроля (надзора); соблюдение требований юридико-технических норм прокурором осуществляется при осуществлении надзора за органами государственного контроля (надзора).

6) Предметом прокурорского надзора за соблюдением и исполнением законодательства о целевом использовании бюджетных средств дорожных фондов, предназначенных для приведения в соответствие требованиям транспортной безопасности технического состояния автомобильных дорог, является: 1) законность формирования бюджетных средств в размере фактически полученных доходов от соответствующих штрафов за нарушения Правил дорожного движения, акцизов и транспортного налога, а также за счет механизма межбюджетных трансфертов на реализацию дорожных программ; 2) законность использования бюджетных средств на обеспечение дорожной деятельности и исключении использования средств дорожных фондов на цели, не связанные с финансированием дорожного хозяйства.

7) В целях формирования безопасной модели поведения участников дорожного движения предметом прокурорской деятельности является надзор за исполнением органами исполнительной власти субъектов РФ законодательства о лицензировании образовательной деятельности по подготовке водителей транспортных средств, осуществлением ими лицензионного контроля за соблюдением экзаменационными подразделениями органов ГИБДД установленного законодательством порядка приема квалификационных экзаменов на право управления транспортными средствами. Качественная реализация органами прокуратуры данного надзора позволит оказывать правовое воздействие на участников дорожного движения и население и формировать негативное отношение к правонарушениям в сфере дорожного движения.

8) В условиях полисубъектности органов государственного контроля и надзора в области БДД, прокурорская деятельность по формированию ежегодного Сводного плана плановых проверок, наряду с проверкой требований п. 8 ст. 9 294-ФЗ, «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» определяющих поводы для включения плановых проверок в Сводный план, должна предусматривать надзор за содержанием подлежащих проверке требований в целях исключения их дублирования и избыточности.

В случаях, когда органы государственного контроля (надзора) не могут самостоятельно решить вопрос о сроках проведении совместных плановых проверок, органы прокуратуры должны быть наделены полномочием самостоятельно определять сроки проведения совместных проверок.

9) Установленный приказом Министра обороны РФ от 25 октября 2014 г. № 777 «О мерах по обеспечению безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах Российской Федерации» порядок проведения в Вооруженных Силах РФ плановых

(уведомительных)проверок на основе плана-графика, разрабатываемого начальником военной автомобильной инспекции и утверждаемого военным командованием, не наделяет военного прокурора полномочиями по формированию плановых проверок. В этой связи обосновывается необходимость направления органами военной полиции проектов ежегодных плановых (уведомительных) проверок в органы военной прокуратуры с целью установления обоснованности включения объектов государственного контроля (надзора) и последующего внесения корректировок военному командованию. Предложено внести соответствующие изменения в Устав военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации.

10) На основании материалов и выводов настоящего диссертационного исследования автором разработаны предложения по совершенствованию законодательства РФ, направленные на оптимизацию нормативного правового регулирования прокурорской деятельности в области обеспечения БДД:

- дополнить Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ положением, предусматривающим право отмены прокурором результатов проверок, проведенных органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с грубым нарушением установленных Федеральным законом требований к организации и проведению проверок, изложив часть 1 ст.20 в следующей редакции:

«Результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с грубым нарушением установленных настоящим Федеральным законом требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора), прокурором или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя»;

- дополнить Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей положением, предусматривающим право прокурора самостоятельно определять сроки проведения плановых проверок органами государственного контроля (надзора) при отсутствии поступления от них согласованных предложений, изложив часть 4 (1) в следующей редакции:

«4 (1). Органы прокуратуры при выявлении совпадений в планировании проведения проверочных мероприятий несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля вносят предложения руководителям этих органов о проведении совместных плановых проверок и при отсутствии согласованных предложений самостоятельно определяют сроки их проведения»;

- п. 1 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре РФ», после слов «Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы» дополнить словами – «органов военной полиции» (далее по тексту).

- ст.123 Устава военной полиции Вооруженных Сил РФ дополнить пунктом 2-1 следующего содержания: «направлять проекты ежегодных плановых (уведомительных) проверок в органы военной прокуратуры для их рассмотрения на предмет обоснованности включения в них объектов государственного контроля (надзора) с учетом состояния исполнения законодательства о БДД»;

- п. 4.ст.179.4 Бюджетного кодекса РФ («Дорожные фонды») после слов «Объем бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ утверждается законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период в размере», дополнить словами: «фактически полученных доходов от акцизов и транспортного налога, а также величины межбюджетных трансфертов».

11) В целях совершенствования организационной и методической основ прокурорского надзора в области БДД в Вооруженных Силах разработаны научные положения, с учетом которых в авторской редакции подготовлен проект приказа Заместителя Генерального прокурора РФ – Главного военного прокурора «Об организации прокурорского надзора за исполнением органами военной полиции и органами военного управления законов в области БДД в Вооруженных Силах».

Иные предложения по совершенствованию законодательства изложены в тексте диссертации.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Теоретическая значимость исследования выражается в разработке научных основ, позволивших уточнить сферы деятельности прокуратуры в области безопасности дорожного движения, перечень поднадзорных объектов, определить место и роль прокурорского надзора в осуществляемой органами прокуратуры деятельности. В диссертации сформулированы положения, направленные на улучшение организации и

повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о безопасности дорожного движения как приоритетного направления прокурорской деятельности, внесены предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы взаимодействия органов прокуратуры с органами государственного контроля, а также прокурорско-надзорную деятельность. Указанные обстоятельства определяют практическую значимость диссертационного исследования. Результаты исследования могут быть использованы в рамках научной деятельности, посвященной как изучению проблем правового регулирования данной сферы общественных отношений, так и прокурорской деятельности на указанном направлении, прокурорского надзора за исполнением соответствующих законов, обучения по юридическим специальностям, подготовке соответствующих научно-методических и практических пособий для работников органов прокуратуры, а также в системе повышения квалификации прокурорских работников.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации освещены в 7 научных публикациях автора, в том числе 5 опубликованы в изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией Минобрнауки России, обсуждены на XX Международный научно-практической конференции «Риски в законотворчестве, правореализации, юридической науки: техника формирования и функционирования системы управления» (Нижегородская академия МВД России, г. Н. Новгород, 2018).

Материалы и результаты проведенного исследования внедрены и используются в практической деятельности военной прокуратуры Южного военного округа; в учебном процессе при проведении занятий со студентами на юридическом факультете Южно-российского института-филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Структура работы: диссертация состоит из введения, трех глав, включающих десять параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность и научная новизна темы исследования, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, даётся характеристика теоретической, методологической, нормативно-правовой и эмпирической базы исследования, формулируются основные положения, выносимые на

защиту, определяются теоретическая и практическая значимость работы, а также приводятся данные об апробации её результатов.

Глава первая «Теоретико-правовые основы прокурорской деятельности в области безопасности дорожного движения» посвящена исследованию теоретических и правовых основ прокурорской деятельности в системе обеспечения безопасности дорожного движения и состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Безопасность дорожного движения - приоритетное направление прокурорской деятельности» обосновывается взаимосвязь приоритетов прокурорской деятельности с общегосударственными приоритетами, определяемыми в концепциях, стратегиях, доктринами, программах и т.п., принимаемых компетентными руководящими органами стран, основываясь на общественном состоянии, его динамике, а также государственной политике по различным направлениям и аспектам развития, нашедших свое отражение в количественных и качественных параметрах.

Осуществлен анализ Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, определяющей в качестве приоритетной задачи защиту жизни, здоровья, конституционных прав и свобод человека и гражданина, Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, Концепции демографической политики РФ на период до 2025 года, Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах», Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года.

Обосновывается положение о том, что обеспечение безопасности дорожного движения является составной частью задач по обеспечению личной безопасности, решению демографических, социальных и экономических проблем, повышению качества жизни и содействия региональному развитию. Высказывается мнение о том, что ввиду многоаспектности исследуемой проблемы, обеспечение безопасности дорожного движения должно осуществляться не только надзорной, но и иными видами деятельности прокуратуры.

В связи с этим диссертант выделяет в деятельности прокуратуры ее неюрисдикционные виды - не связанные с участием в разрешении правовых споров, в которых прокурор является лидирующим субъектом, доминирующее место среди которых занимает надзорная деятельность.

Дается авторское определение прокурорской деятельности (неюрисдикционной) в области безопасности дорожного движения как упорядоченной совокупности действий прокуроров и органов прокуратуры по реализации и организационному обеспечению надзорной и координационной функций деятельности прокуратуры,

обеспечивающих соблюдение требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, предупреждение, выявление и пресечение нарушений при эксплуатации автомобильных дорог, транспортных средств, при выполнении работ и предоставлении услуг по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств.

Наличие стратегических и программных документов об обеспечении безопасности дорожного движения на федеральном уровне, неблагоприятное состояние в ней законности и правопорядка, устойчивый характер распространенности нарушений законодательства в этой сфере обусловливает необходимость выделения области безопасности дорожного движения в качестве приоритетного направления прокурорской деятельности.

Анализ органами прокуратуры состояния законности и правопорядка в регионах и в стране в целом взаимосвязан с процессами развития в стране политических, экономических, социальных условий, закономерностями их воздействия на состояние обеспечения и защиты прав и свобод граждан, государственной и общественной безопасности, включая законность и правопорядок, в связи с чем в области обеспечения безопасности дорожного движения он должен осуществляться в контексте выполнения федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 - 2020 годах», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 3 октября 2013 г. № 864, приоритетной программой «Реформа контрольной и надзорной деятельности» на период до 2025 г.

Во втором параграфе «Предмет и пределы прокурорского надзора в области безопасности дорожного движения» отмечается, что законодательство о безопасности дорожного движения в Российской Федерации представляет собой сложную совокупность законодательных актов, регламентирующих однородные общественные отношения. Осуществление прокуратурой в своей практической деятельности надзора за соблюдением и исполнением взаимосвязанных с законами подзаконных правовых актов, принятие которых прямо предусмотрено конкретными законами, совокупность которых составляет единый комплекс правового регулирования, актуализирует проблему определения предмета надзорной деятельности прокуратуры и его разграничения с деятельностью органов специализированного надзора.

Правовое регулирование в области транспортной деятельности, сочетающее социальные и технические обязательные требования с преобладанием последних в подзаконных нормативно-правовых актах (регулирование порядка эксплуатации транспортных средств и автомобильных дорог, их технического обслуживания, ремонта

и др,), в условиях осуществления органами прокуратуры надзорной деятельности в области безопасности дорожного движения за соблюдением и исполнением законов, а также подзаконных актов, принятых в соответствии с законами, составляет одновременно и предмет деятельности органов специализированного надзора (контроля) в этой области.

В дискуссии по поводу круга нормативных правовых актов, за исполнением которых надзирает прокурор, диссертант занял и дополнительно аргументировал позицию, что к предмету прокурорского надзора не относятся подзаконные акты, содержащие юридико-технические нормы. Диссертантом обосновывается, что в области правового регулирования безопасности дорожного движения предметом прокурорского надзора, наряду с законами, являются соблюдение и исполнение субъектами транспортной деятельности норм подзаконных нормативно-правовых актов социального содержания; юридико-технические нормы, как не свойственные социальному предназначению прокуратуры, составляют предмет деятельности органов специализированного контроля (надзора), что разграничивает сферы их деятельности.

Подчеркивается, что в условиях множественности факторов влияния на безопасность дорожного движения и многообразия видов осуществляемой в ней государственной деятельности эффективность прокурорской деятельности обусловливается системным (комплексным) подходом, путем воздействия на базовые факторы-детерминанты с использованием средств, предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и законодательством Российской Федерации в целях выявлении, устранении и предупреждении нарушений законодательства. Диссертант определяет следующие базовые сферы в области обеспечения безопасности дорожного движения: 1) формирование безопасной модели поведения участников дорожного движения; 2) обеспечение безопасности транспортных средств; 3) обеспечение безопасности дорожной инфраструктуры.

В третьем параграфе «Правовой режим надзорной деятельности в области безопасности дорожного движения» автор, анализируя различные авторские определения категории «правовой режим» во взаимосвязи с категорией «надзорная деятельность», как особым видом юридической деятельности, приходит к выводу о специфике правового режима порядка его осуществления.

Осуществлен анализ понятий правового режима надзорной деятельности на основе которого автор определяет его как особую, специфическую направленность процессуального регулирования надзорной деятельности, характеризующегося преобладанием в нем поискового (розыскного) метода, обеспечивающего динамику

надзорной правоприменительной практической деятельности. В параграфе отдельное внимание обращается на многообразие сфер правового регулирования, в которых осуществляется надзор и формулируется вывод о том, что специфика каждой из них обусловливает особенность правового режима, обеспечивающего выявление нарушений законодательства, а также их устранение, предупреждение и профилактику

Автором определена тенденция дифференциации правового режима надзорной (контрольной) деятельности в зависимости от формы государственного и муниципального контроля, в частности, в связи с наличием в проекте федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» документарной (камеральной) и выездной проверок.

При этом обосновывается процедурный характер документарной (камеральной) проверки и процессуальный выездной проверки. В связи с преобладанием в правовом регулировании безопасности дорожного движения юридико-технических обязательных требований, проверка которых возможна не иначе как посредством выездной проверки, диссертант обосновывает приоритет процессуальной формы при осуществлении надзорной (контрольной) деятельности в области безопасности дорожного движения.

В заключение параграфа сформулировано понятие правового режима надзорной (контрольной) деятельности в области безопасности дорожного движения как особой направленности преимущественно процессуального регулирования порядка проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан - участников дорожного движения по соблюдению ими требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, обеспечивающего предупреждение, выявление и пресечение совершения ими нарушений при эксплуатации автомобильных дорог, транспортных средств, при выполнении работ и предоставлении услуг по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств.

Во второй главе «Прокурорский надзор в области безопасности дорожного движения», состоящей из четырех параграфов, рассматриваются научные и прикладные проблемы прокурорской деятельности в отдельных сферах обеспечения безопасности дорожного движения, пределы ее осуществления.

В первом параграфе «Прокурорский надзор за законностью нормативно-правовых актов в области безопасности дорожного движения» особое внимание уделено рассмотрению новации правового регулирования в сфере контрольно-надзорной деятельности - риск-ориентированному подходу проведения проверок с обязательным применением проверочных листов (списка контрольных вопросов).

Подчеркивается обусловленность периодичности проведения плановых проверок в области обеспечения безопасности дорожного движения отнесением объектов надзора к определенной категории риска.

Изучение диссертантом ведомственных нормативных правовых актов органов Ространснадзора и ГИБДД, реализующих риск-ориентированный подход в области безопасности дорожного движения, выявило избыточность контрольных вопросов в проверочных листах и их дублирование.

Обосновывается положение о том, что прокурорский надзор за законностью правовых актов **в** области безопасности дорожного движения, являясь особой гарантией законности, должен способствовать достижению целей государственной политики, направленных на устранение излишних барьеров для предпринимательства, минимизации вмешательства в его деятельность.

С учетом проведенного исследования автор приходит к выводу о том, что, осуществляя надзор за законностью проверочных листов (списков контрольных вопросов) в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, прокурор должен обеспечивать соблюдение не только требований законодательства о риск-ориентированном подходе, но и составляющей его основу государственной концепции снижения административной нагрузки на участников транспортной деятельности.

Во втором параграфе «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о бюджетном финансировании в области безопасности дорожного движения» отмечается, что одним из наиболее значимых факторов обеспечения БДД является нормативное состояние дорожной инфраструктуры, оказывающее позитивное воздействие на снижение аварийности на автодорогах, уменьшение тяжести последствий дорожно-транспортных происшествий (снижение гибели и травматизма, уменьшение материального вреда).

По данным МВД России, причиной каждого пятого дорожно-транспортного происшествия стало неудовлетворительное состояние дороги. Между тем, как выявила генпрокуратура, более 60 % федеральных и большинство региональных и местных дорог не соответствуют нормативным требованиям.

В период с 2014 по 2018 годы в развитие дорожной отрасли инвестировано более 1,5 трлн руб., бюджет Федерального дорожного агентства (Росавтодор) последовательно растет, и в 2018 г. превысил 500 млрд. руб., более половины его ежегодного бюджета направляется на реконструкцию и поддержание состояния автодорожной инфраструктуры страны.

Автор акцентирует внимание на позицию Президента РФ В.В. Путина на заседании Совета по стратегическому развитию и нацпроектам 24 октября 2018 г. о важности не только своевременно довести софинансирование до регионов, но и проконтролировать дальнейшее целевое использование этих средств[6].

При этом указанные затраты более чем на половину финансируются за счет бюджетных средств, что влечет необходимость надзорного сопровождения указанных процессов органами прокуратуры с целью принятия мер в рамках имеющихся полномочий для соблюдения интересов государства по наполняемости бюджетов и пресечению нецелевого использования выделяющихся из них средств.

В параграфе всесторонне анализируются материалы прокурорского надзора, статистические и другие данные органов финансового контроля, и в результате обосновывается вывод о том, что состояние законности в сфере финансирования безопасности дорожного движения является не удовлетворительным.

В целях совершенствования прокурорского надзора в исследуемой сфере автором определены проиллюстрированные примерами из практики типичные нарушения в различных сферах управления и распоряжения федеральной собственностью, в частности, перевод денежных средств из федерального бюджета посредством межбюджетных трансфертов в бюджет субъекта РФ с последующим переводом в коммерческие банки, и не размещение их в дорожных фондах, что предполагает их дальнейшее использование не по назначению и др.

Анализ состояния законности в сфере управления и распоряжения федеральной собственностью позволяет автору внести ряд предложений для повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства, регулирующего управление и распоряжение федеральной собственностью, в том числе: о включении в Бюджетный кодекс РФ нормы о необходимости доведения объёма регионального дорожного фонда до размера фактически полученных доходов от акцизов и транспортного налога, а также величины межбюджетных трансфертов; о возможности формирования субъектом Российской Федерации объёмов региональных фондов, исходя из ряда иных доходов, кроме акцизов, в том числе штрафов за нарушение Правил дорожного движения.

Автор выделяет наиболее актуальные направления прокурорского надзора, исходя из анализа состояния законности, решений Президента и Правительства Российской Федерации, директивных указаний Генерального прокурора Российской Федерации: надзор за целевым назначением бюджетных средств дорожных фондов на

---

[6] http://kremlin.ru/events/president/news/58894

этапе его формирования - в размере фактически полученных доходов от соответствующих штрафов за нарушения Правил дорожного движения, акцизов и транспортного налога, за счёт механизма межбюджетных трансфертов на реализацию дорожных программ; на этапе его использования - на обеспечение дорожной деятельности и исключения использования средств дорожных фондов на цели, не связанных с финансированием дорожного хозяйства.

В третьем параграфе «Прокурорский надзор за исполнением законодательства органами лицензионного контроля в области безопасности дорожного движения» проанализирован правовой механизм функционирования системы лицензионного контроля в системе обеспечения безопасности дорожного движения, осуществляемый Федеральной службой по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) применительно к перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек.

Диссертантом определены и рассмотрены во взаимосвязи с прокурорским надзором предлицензионная и постлицензионная формы лицензионной деятельности. Обосновывается, что при осуществлении предлицензионного контроля согласования в установленном порядке с органом прокуратуры проведения внеплановых проверок не требуется; прокурор осуществляет надзор за законностью принятых по результатам проверочной деятельности решений: о предоставлении лицензии или об отказе в ее предоставлении.

Анализ правового регулирования постлицензионного контроля выявил наличие дублирующих полномочий Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) и Государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД) в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя, осуществляющих транспортную деятельность по перевозке пассажиров.

Обосновывается, что деятельность прокурора по формированию Сводного плана проверок в случаях осуществления в поднадзорной сфере деятельности несколькими органами государственного контроля (надзора) не должна ограничиваться проверкой только требований пункта 8 ст.9 294 ФЗ, устанавливающего основания для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок, но и обеспечивать исключение дублирования проверочной деятельности.

Установлена недостаточность правового регулирования проведения совместных проверок ввиду отсутствия законодательно закреплённых полномочий прокурора по установлению сроков проведения при их несогласовании между органами государственного контроля (надзора). Отмечается, что предусмотренная Правилами

подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» возможность доработки уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля органами проекта ежегодного плана с учетом предложений органов прокуратуры оставляет без регулирования ситуацию, когда органы контроля (надзора) не могут самостоятельно решить вопрос о сроках проведении совместной плановой проверки.

В связи с этим обоснована необходимость дополнения Постановления Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 (ред. от 17.07.2018) "Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» п. 4(1), который изложить в следующей редакции:

«4(1). Органы прокуратуры при выявлении совпадений в планировании проведения проверочных мероприятий несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля вносят предложения руководителям этих органов о проведении совместных плановых проверок и при отсутствии согласованных предложений самостоятельно определяют сроки их проведения».

В четвертом параграфе «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о подготовке водителей и получения права на управление транспортными средствами» отмечается, что предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере подготовки водителей составляют соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов в этой сфере, а также законность правовых актов органов государственной власти, местного самоуправления, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, указанных в п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

К законам в названной сфере диссертантом отнесены Федеральный закон «О безопасности дорожного движения», постановление Правительства Российской Федерации «Правила сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений», приказ Министра образования и науки Российской Федерации «Об утверждении Примерных программ подготовки водителей транспортных средств различных категорий» и другие.

В перечень объектов прокурорского надзора диссертантом включены: управления, отделы, отделения ГИБДД МВД (подразделения экзаменационной работы), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие

лицензирование образовательной деятельности и лицензионный контроль в отношении организаций, осуществляющих подготовку водителей транспортных средств.

В целях уточнения содержания прокурорского надзора в сфере подготовки водителей, формирования его методической основы систематизированы наиболее типичные нарушения законодательства: безлицензионная деятельность организаций, осуществляющих подготовку водителей; несоответствие программ подготовки водителей, материально-технической базы организаций, осуществляющих подготовку водителей, квалификации преподавателей и мастеров производственного обучения установленным требованиям; нарушение порядка выдачи лицензий и отсутствие надлежащего лицензионного контроля за деятельностью образовательных учреждений, осуществляющих подготовку водителей, со стороны уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, незаконная выдача органами ГИБДД водительских удостоверений (лицам, лишенным права управления транспортными средствами, в отсутствие необходимых документов; при отсутствии условий для их выдачи); непринятие органами ГИБДД мер к изъятию водительских удостоверений у лиц, лишенных права управления транспортными средствами.

Отмечается, что контролирующие функции органов исполнительной власти (Рособрнадзора и органов управления образования в регионах) могут быть не всегда эффективными не только из-за ограниченности возможностей в случаях, когда нарушение требований законодательства в образовательной сфере граничит с административными или уголовно наказуемыми деяниями, а также, когда источниками нарушений являются сами исполнительные органы.

Делается, вывод, что соответствие образовательного учреждения, осуществляющего подготовку водителей и получения права на управление транспортными средствами, требованиям лицензирования и государственной аккредитации является условием обеспечения качественного образования.

Третья глава «Прокурорская деятельность в области безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах Российской Федерации», включая три параграфа, посвящена информационной и аналитической работе, межведомственному взаимодействию, координационной деятельности в области обеспечения безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах Российской Федерации.

В первом параграфе «Предмет, объекты и назначение прокурорской деятельности в области безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах Российской Федерации» отмечается, что предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства в области безопасности дорожного движения в

Вооруженных Силах Российской Федерации составляют соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов в области безопасности дорожного движения, а также законность правовых актов органов военного управления Вооруженных Силах Российской Федерации, указанных в п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». К законам в названной сфере диссертантом отнесены: федеральные законы «О безопасности дорожного движения», «О транспортной безопасности», «О техническом осмотре транспортных средств», «Устав военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации», постановление Правительства РФ «О Правилах дорожного движения» и другие.

Обосновывается вывод о том, что поскольку прокурорский надзор за обеспечением безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах Российской Федерации является частью прокурорского надзора, его целями можно определить: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. На основе анализа мнений исследователей прокурорской деятельности формулируются общие задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства об обеспечении безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах Российской Федерации: своевременное выявление, предупреждение и пресечение нарушений закона; установление лиц, виновных в совершении нарушений закона и привлечение их к установленной законом ответственности; восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина и охраняемых законом интересов государства.

Особо исследуется круг объектов, за которыми осуществляется прокурорский надзор - органы военного управления, в составе которых диссертант определяет Министерство Обороны РФ, другие министерства и ведомства, где федеральными законами предусмотрена военная служба, командование воинских частей, соединений, объединений, учреждений и организаций, их структурные подразделения, службы и управления. Сделан вывод о необходимости корректирования формулировки Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в части такого объекта прокурорского надзора за исполнением законов, как органы военной полиции, поскольку они не могут быть отнесены к органам военного управления, указанным в ФЗ «О прокуратуре РФ».

В этой связи предложено внести изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» путем дополнения п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 1 ст. 26 указанием, Генеральной прокуратурой РФ осуществляется прокурорский надзор за органами

военной полиции, в связи с чем изложить п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 1 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в следующей редакции:

- п. 2 ст. 1, «В целях обеспечения … прокуратура РФ осуществляет: надзор за исполнением законов … органами военного управления, органами военной полиции, органами контроля, …».

- п. 1 ст. 21, «Предметом надзора являются: соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ, федеральными органами исполнительной власти, … органами местного самоуправления, органами военного управления, органами военной полиции, органами контроля, …».

- п. 1 ст. 26, «Предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, … органами местного самоуправления, органами военного управления, органами военной полиции, органами контроля (далее – по тексту).

Во втором параграфе «Организация прокурорского надзора за исполнением законов органами военной полиции в области безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах Российской Федерации» исследуются вопросы информационно-аналитического обеспечения прокурорского надзора за исполнением законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Исследованы источники информации и необходимый объем для надлежащей организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обеспечении безопасности дорожного движения. Предложено накапливать и обрабатывать в органах прокуратуры следующие группы сведений: материалы жалоб, уголовных, гражданских, административных дел; сведения органов военной полиции о наиболее типичных, выявленных за определенный период времени (полугодие, год), нарушениях законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения (в т.ч. выданных предписаниях), количестве лиц, привлеченных к административной ответственности, суммах штрафов, в том числе реально взысканных.

Определено содержание анализа состояния законности в области обеспечения безопасности дорожного движения, в которое предложено включать следующее сведения: - об органах военного управления, не обеспечивающих безопасность дорожного движения; - динамику количества выявляемых контролирующими органами нарушений в области безопасности дорожного движения, включая случаи привлечения нарушителей к административной ответственности; - наиболее типичные и распространенные нарушения законодательства в области безопасности дорожного движения, которые выявлялись органами военной полиции, органами прокуратуры; -

уровень эффективности деятельности органов военной полиции, а также органов военного управления и прокуратуры; - примеры эффективной работы должностных лиц военной полиции и прокуратуры, выразившиеся в выдаче и последующем исполнении предписаний, направлении обращений в суды, выполнении судебных решений, пресечении правонарушений посредством привлечения к административной и уголовной ответственности; - анализ преступных нарушений закона в области безопасности дорожного движения, их причин и условий, а также способов профилактики; - определение проблем названной области, требующих прокурорского вмешательства; - предложения по укреплению законности в области безопасности дорожного движения, улучшению деятельности органов военной полиции, военного управления, а также прокурорского надзора.

Анализируя действующее правовое регулирование безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах Российской Федерации, диссертант определяет, что порядок проведения плановых (уведомительных) проверок установлен подзаконным нормативным правовым актом - Приказом Министра обороны РФ от 25 октября 2014 г. № 777 «О мерах по обеспечению безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах Российской Федерации», с периодичностью не реже одного раза в год на основе плана-графика, разрабатываемого начальником военной автомобильной инспекции и утверждаемого военным командованием. Отмечается, что военные прокуроры, в отличие от территориальных прокуроров, не наделены полномочиями по формированию плановых проверок, что не соответствует государственной концепции о наделении прокуроров дополнительными полномочиями за органами государственного контроля (надзора) при проведении плановых проверок.

В работе установлено, что действенность участия прокуратуры в согласовании проведения плановых проверок обусловливает необходимость закрепления на законодательном уровне - в Уставе военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации положения, предусматривающего направление проектов ежегодных плановых (уведомительных) проверок в органы военной прокуратуры для их рассмотрения на предмет обоснованности включения в них объектов государственного контроля (надзора) с учетом состояния исполнения законодательства о безопасности дорожного движения и внесения предложений военному командованию, которое по итогам их рассмотрения направляет в органы военной прокуратуры утвержденные ежегодные планы проведения плановых (уведомительных) проверок.

В третьем параграфе «Актуальные проблемы координационной деятельности прокуратуры в области обеспечения безопасности дорожного

движения в Вооруженных Силах Российской Федерации» обращается внимание, что действующее законодательство, возлагая на прокуратуру функцию координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, не определяет круг данных органов и критерии, согласно которым они могут быть отнесены к их числу.

Предлагается в качестве таковых рассматривать выполняемые ими такие правоохранительные функции, как оперативно-розыскная; дознание, предварительное следствие; выявление преступлений; процессуальный контроль (надзор) за исполнением законов при осуществлении этих видов деятельности; охрана общественного порядка и обеспечение безопасности в стране. Создание нового правоохранительного органа - военной полиции, расширяет участников координационной деятельности прокуратуры, в связи с чем необходимо внести изменения в соответствующие правовые акты.

Обосновывая в качестве первоочередной задачи координационной деятельности предупреждение правонарушений, диссертант определяет необходимость включения в координационную деятельность, наряду с борьбой с преступлениями, противодействие иным правонарушениям. Обосновывается позиция автора о необходимости координации деятельности не только правоохранительных, но и иных государственных органов по предупреждению правонарушений.

В области безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах Российской Федерации предлагается расширить круг участников координационной деятельности прокуратуры путем отнесения к ним, наряду с руководителями органов военной полиции, командования воинских частей и подразделений. При этом диссертантом анализируется опыт координационной деятельности прокуратур стран СНГ, в которых реализован предлагаемый подход в координационной деятельности.

На основе анализа научных подходов к содержанию координационной деятельности прокуратуры формулируются следующие ее ключевые элементы в области безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах Российской Федерации: информационно-аналитическое обеспечение, прогнозирование и планирование, контроль и проверка исполнения координационных мероприятий, ведение учета работы и делопроизводства координационной деятельности. Дополнительным элементом организации координационной деятельности прокуратуры в области обеспечения безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах рассматривается механизм взаимодействия прокуратуры, военной полиции и командования воинских частей с общественными структурами, проведения правового просвещения.

С учетом изложенного предлагается внести следующие изменения и дополнения в законодательство:

- в п. 1 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре РФ», после слов «Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью…, органов таможенной службы, дополнить – «органов военной полиции…»;

- в ст. 1 названного Положения «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» после слов «Координация деятельности … следственных органов Следственного комитета РФ, дополнить – «органов военной полиции».

В **заключении** в обобщенном виде кратко формулируются изложенные в ходе исследования выводы и предложения.

Основные положения диссертации отражены
в следующих работах автора

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России:

1. Лозинский, О.И. Военная полиция: международный опыт и российская модель (функциональный подход) / О.И. Лозинский // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. - № 8 (75). - С. 115 - 120. - 0,54 п.л.

2. Лозинский, О.И. Проблемы правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов органами военной полиции / О.И. Лозинский // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. - № 12 (79). - С. 136-139. - 0,41 п.л.

3. Лозинский, О.И. Необходимость координации прокуратурой правоохранительной деятельности органов военной полиции / О.И. Лозинский // Пробелы в российском законодательстве. 2017. - № 1. - С. 214-216. - 0,33 п.л.

4. Лозинский, О.И. Обеспечение безопасности дорожного движения – приоритетная сфера прокурорской деятельности / О.И. Лозинский // Пробелы в российском законодательстве. 2018. - № 4. - С. 369-371. - 0,41 п.л.

5. Лозинский, О.И. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов государственного контроля (надзора) в условиях риск-ориентированного подхода в

сфере безопасности дорожного движения / О.И. Лозинский, С.Н. Назаров // Социально-политические науки. 2018. - № 4 - С. 201-206. - 0,66/0,32 п.л.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

6. Лозинский, О.И. Правовой режим надзорной деятельности в сфере безопасности дорожного движения в условиях риск-ориентированного подхода / О.И. Лозинский // Риски в законотворчестве, правореализации, юридической науке: техника формирования и функционирования системы управления: XX Международный научно-практический форум – Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2018 // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 713 – 716. - 0,54 п.л.

7. Лозинский, О.И. Актуальные проблемы координационной деятельности прокуратуры в области обеспечения безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах / О.И. Лозинский // Ростовский научный журнал. – научное сетевое издание. Ростов-на-Дону. - Выпуск № 11. Ноябрь 2018. С. 120 – 128. - 0,5 п.л. // Режим доступа: http://rostjournal.ru/wp-content/journals/RostovScientificJournal112018.pdf

Лозинский Олег Иванович

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Автореферат

диссертации на соискание учебной степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать 16.07.2019 г.
Печать ризограф. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс»
Формат 60x84/16. Объем 1,2 уч.-изд.-л.

Заказ № ____. Тираж 150 экз.
Отпечатано в копировально-множительном центре
www.kcentr.com / +7 863 250 11 25
ул. Суворова, 19

КОПИЦЕНТР

осн.в 1996 году