

*На правах рукописи*



**БАРАБАШ ДМИТРИЙ ИВАНОВИЧ**

**ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА  
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ  
ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2016

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

**Научный руководитель** доктор юридических наук, доцент  
**Кобзарев Федор Михайлович**

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

**Гурулёв Дмитрий Викторович**  
кандидат юридических наук,  
Западно-Сибирский банк ПАО «Сбербанк»,  
заместитель председателя

**Ведущая организация** ФГКОУ ВО «Московский университет  
Министерства внутренних дел  
Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»

Защита диссертации состоится 20 сентября 2016 года в 16 ч. 00 мин на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15; на сайте <http://www.agprf.org>.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан 1 июня 2016 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



С. С. Харитонов

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена усложнением структуры факторов и динамики развития угроз и рисков жизни и здоровью людей в сфере безопасности дорожного движения, как во всем мире, так и в Российской Федерации.

Ущерб от дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП) превышает ущерб от всех иных транспортных происшествий с самолетами, кораблями, поездами и другими средствами передвижения вместе взятых. По данным Всемирной организации здравоохранения, в мире ежегодно в дорожных авариях погибают свыше 1,2 миллиона человек и около 50 миллионов получают травмы.

Ежегодно десятки тысяч человек погибают на российских дорогах. В 2013 г. в Российской Федерации в ДТП погибли – 27 025 человек, в 2014 г. – 26 850, в 2015 г. – 23 114 человек<sup>1</sup>.

В связи с этим проблема снижения аварийности и смертности на дорогах неоднократно определялась Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в числе приоритетных, требующих незамедлительного принятия со стороны государства дополнительных экономических, правовых, организационных и иных мер.

В целях их реализации, как на государственном, так и межгосударственном уровнях органами власти Российской Федерации прилагаются значительные усилия, направленные на повышение безопасности дорожного движения.

В базовом документе – Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 20.11.2013, указывается на необходимость принятия дополнительных мер по повышению эффективности функционирования системы обеспечения

---

<sup>1</sup> См.: Показатели состояния безопасности дорожного движения // Официальный сайт ГИБДД МВД РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://gibdd.ru> (дата обращения 21.01.2016 г.).

безопасности населения на железнодорожном, автомобильном, водном и воздушном транспорте.

В развитие этих положений в последние годы было внесено значительное количество изменений в нормативные правовые акты, технические регламенты, регулирующие вопросы обеспечения безопасности дорожного движения. Эти изменения направлены как на расширение и конкретизацию вопросов правового регулирования безопасности дорожного движения, так и усиление ответственности за их нарушение.

Однако несмотря на предпринимаемые меры, направленные на совершенствование государственной политики в рассматриваемой сфере, сложившаяся ситуация не претерпела количественных и качественных изменений и характеризуется устойчивым развитием негативных тенденций.

Наряду с некоторым сокращением в целом по стране количества погибших и травмированных лиц в результате автотранспортных происшествий происходит постоянный рост числа административно наказуемых деяний, зарегистрированных органами внутренних дел в данной сфере (в 2005 г. их количество составляло 34 248 488, в 2013 г. – 61 386 736, в 2014 г. – 64 203 837, в 2015 г. – 76 048 857 правонарушений). Не уменьшается количество нарушений законов, связанных с обеспечением надлежащего состояния дорог, особенно региональных и местных, условий дорожного движения.

В свою очередь, подразделения органов внутренних дел и другими органами государственного контроля и надзора на автомобильных дорогах и транспорте, полномочия которых, в частности Росавтодора, Ространснадзора, в настоящее время существенно расширены, не в полной мере исполняются требования законов о проведении полноценной контрольно-надзорной деятельности, не осуществляется комплексный подход к обеспечению безопасности дорожного движения, не используются все возможности межведомственного взаимодействия.

В этих условиях повышается роль и значимость прокурорского надзора за исполнением законов о безопасности дорожного движения и иной прокурорской деятельности в этой области правоотношений, возникает необходимость в упрочении координирующего положения прокуратуры в системе контрольно-надзорных органов.

Статистические данные указывают на значительное количество и рост выявляемых прокурорами нарушений законов в рассматриваемой сфере (2010 г. – 65 122, 2011 г. – 140 172, 2014 г. – 168 615, 2015 г. – 176 779).

Однако эти данные в первую очередь свидетельствуют об интенсификации надзорной деятельности, связанной с повышением количественных показателей, которые в определенный момент, надо полагать, достигнут своего предела.

В связи с этим становится насущной потребностью поиск дополнительных путей повышения результативности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения, в том числе посредством совершенствования организационного обеспечения данного направления деятельности прокуратуры, создания надежных механизмов, позволяющих упорядочить работу, внести необходимые коррективы в управление этой деятельностью.

Кроме того, результаты анализа научной литературы показывают, что учеными также явно недостаточно исследованы вопросы организационно-управленческой деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере, в том числе связанной с информационно-аналитической работой, планированием, внутрисистемной координацией, механизмом межведомственного взаимодействия.

Изложенное вызывает необходимость рассмотрения целого комплекса теоретических и прикладных проблем организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения и по его результатам выработки научно обоснованных

предложений по повышению эффективности надзорной деятельности, а также по совершенствованию законодательства в указанной сфере.

**Степень изученности и разработанности темы.** В теории прокурорского надзора вопросы организации прокурорского надзора применительно к сфере безопасности дорожного движения до настоящего времени не были предметом специального научного исследования.

Вместе с тем исследованию теоретических основ организации прокурорского надзора, раскрытию его различных аспектов посвятили свои труды такие ученые, как К. И. Амирбеков, Т. А. Ашурбеков, В. И. Басков, С. Г. Березовская, А. Д. Берензон, В. Г. Бессарабов, А. В. Борецкий, И. С. Викторов, А. Ю. Винокуров, Ю. Е. Винокуров, В. В. Гаврилов, В. В. Долежан, Е. Р. Ергашев, С. А. Емельянов, А. Х. Казарина, Н. Н. Карпов, Ф. М. Кобзарев, Б. В. Коробейников, В. И. Рохлин, В. П. Рябцев, А. П. Сафонов, Ю. И. Скуратов, А. Ф. Смирнов, Б. М. Спиридонов, А. Я. Сухарев, Э. Б. Хатов, М. С. Шалумов, В. И. Шинд, В. Б. Ястребов и др.

В последние годы в научной литературе вопросам прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения были посвящены публикации Е. А. Гуслова, Ю. С. Ефимовой, Н. В. Крючковой, И. В. Петрова, Д. А. Михайленко, А. Е. Русецкого.

В 2012 г. было издано пособие для прокуроров «Прокурорский надзор за исполнением законов о безопасности дорожного движения».

Отмечая несомненную значимость этих работ, следует отметить, что диссертационные исследования по вопросам теории и практики организационно-управленческого обеспечения прокурорского надзора за исполнением законов в сфере дорожного движения отсутствуют.

**Объектом исследования** выступают правовые отношения, составляющие содержание организации и осуществления прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения.

**Предметом исследования** являются теоретические основы эффективной организации и осуществления прокурорского надзора за

исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения; нормы законодательства, регулирующие данную деятельность, а также практика организации и осуществления прокурорами этой работы.

**Цель настоящего диссертационного исследования** состоит в разработке совокупности положений и практических рекомендаций в области совершенствования организационного и правового обеспечения прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения.

Для достижения намеченной цели автором определены следующие задачи:

– рассмотреть сущность и обоснование значимости организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о безопасности дорожного движения для обеспечения снижения аварийности и смертности на дорогах;

– раскрыть предмет, объекты и пределы, а также определить цели, задачи и основные направления прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения как основы надлежащей организации этой надзорной деятельности прокуратуры;

– рассмотреть содержание организации прокурорского надзора в области безопасности дорожного движения, ее цели и выделение специфики информационно-аналитического обеспечения указанной деятельности, прогнозирования, планирования и взаимодействия прокуратуры и других органов в указанной сфере;

– разработать научные положения об особенностях методики и тактики прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере, являющихся важными условиями надлежащей организации данного надзора;

– определить авторский подход к оценке эффективности указанного направления прокурорского надзора и степени влияния качества организационного обеспечения на результаты этой деятельности;

– сформулировать предложения по совершенствованию правовых основ организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в области обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе по проведению прокурорских проверок в рассматриваемой сфере;

– разработать внутриведомственные организационно-распорядительные документы, призванные упорядочить надзорную деятельность прокуроров в рассматриваемой сфере.

**Методологической основой** исследования явились общенаучные и частнонаучные методы познания: исторический, логический, системный, конкретно-социологический, статистический, формально-юридический методы.

**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, 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, Л. А. Николаевой, Ю. Г. Орлова, М. Ю. Рагинского, В. П. Рябцева, В. М. Савицкого, К. Ф. Скворцова, А. Я. Сухарева, 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.

**Эмпирическую базу** исследования составили опубликованные и неопубликованные материалы обобщения прокурорской, следственной и судебной практики по применению законов в сфере безопасности дорожного движения, статистические и информационные данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации, материалы заседаний коллегий, координационных и межведомственных совещаний, обзоры, аналитические справки и другие материалы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации, в том числе Чеченской Республики, прокуратур Краснодарского и Ставропольских краев за 2005–2015 гг. по вопросам организации и осуществления надзорной деятельности в рассматриваемой сфере.

Автором по специально разработанным анкетам был проведен опрос 120 прокурорских работников из 78 прокуратур субъектов Российской Федерации, осуществлено изучение судебной и административной практики, вытекающей из правоотношений, связанных с дорожным движением. При проведении исследования в прокуратурах Республики Ингушетии, Чеченской Республики и Ставропольского края изучено 274 акта прокурорского реагирования на выявленные нарушения в рассматриваемой сфере, 455 дел о привлечении к административной ответственности юридических лиц и граждан за нарушение законодательства в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, а также более 100 уголовных дел о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств.

**Научная новизна работы** заключается в том, что в ней в одной из первых работ исследованы теоретические и прикладные проблемы

организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения в современных условиях и на основе полученных результатов сформулирована совокупность научных положений, имеющих существенное значение для повышения эффективности прокурорской деятельности в указанной сфере.

Новизна диссертационного исследования заключается: в определении значимости, предмета, пределов и основных направлений надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения и обосновании приоритетности данного направления надзора; авторской классификации объектов рассматриваемого вида надзорной деятельности; в обосновании целей, задач, направлений надзора и субъектов прокурорско-надзорных правоотношений в указанной сфере; в рассмотрении особенностей организации, её целей, методики и тактики прокурорского надзора за исполнением законов о безопасности дорожного движения, с выделением специфики информационно-аналитического обеспечения, планирования этой деятельности и взаимодействия прокуратуры и других органов в данной сфере; в обосновании нормативного закрепления порядка подготовки и проведения прокурорской проверки; в авторском подходе к оценке эффективности данного направления прокурорского надзора и в рассмотрении организации работы в качестве важного фактора, влияющего на результативность (качество) прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения; в определении путей совершенствования правовых и организационных механизмов прокурорской деятельности по обеспечению законности функционирования контрольно-надзорных и иных уполномоченных в области безопасности дорожного движения государственных органов, полноты принимаемых ими мер по выявлению, пресечению и устранению нарушений нормативных предписаний, направленных на снижение количества дорожно-транспортных происшествий, обеспечению защиты прав и свобод человека и гражданина, их жизни и здоровья, предупреждению правонарушений в данной сфере.

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

1. Исходя из значимости прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения, обусловленной неблагоприятным состоянием степени защищенности участников дорожного движения от дорожно-транспортных происшествий и их последствий, сохранением высокого уровня аварийности и гибели людей на дорогах в условиях продолжающегося роста нарушений законов и малоэффективности деятельности контрольно-надзорных органов в указанной сфере, рассмотрение данного направления надзора за исполнением законов в качестве одного из приоритетных в надзорной деятельности прокуратуры, с выработкой дополнительных мер по его совершенствованию, и, в первую очередь, организационно-управленческого характера, в том числе, с закреплением их в отдельном приказе Генерального прокурора Российской Федерации.

2. Обоснованное и сформулированное диссертантом определение сущности, содержания и цели организации прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения. Под организацией данного направления надзора понимается комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на создание и обеспечение в рамках единой централизованной системы органов прокуратуры необходимых условий для эффективной реализации прокурорами надзорных полномочий в сфере безопасности дорожного движения. Одновременно сферу безопасности дорожного движения предлагается рассматривать в качестве системы, специально организованной для перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог, включающей в себя социальные и технические элементы, направленные на создание положения максимальной степени защищенности их участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий.

Целью организации указанной надзорной деятельности является оптимизация условий для осуществления действенного надзора за исполнением законов в деятельности контрольно-надзорных и иных уполномоченных в рассматриваемой сфере государственных органов, их должностных лиц, полноты принимаемых ими мер по предупреждению, выявлению, пресечению и устранению нарушений нормативных предписаний и, как следствие, снижение тяжести и количества дорожно-транспортных происшествий, повышение уровня защищенности прав и свобод человека и гражданина, их жизни и здоровья.

Для достижения этой цели в авторской редакции научно обоснованы предмет, пределы, основные направления, а также ключевые элементы содержания организации рассматриваемого направления надзора и меры по их совершенствованию.

3. Предметом прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения по определению автора являются:

– соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение действующих на территории Российской Федерации законов, регламентирующих общественные отношения, возникающие в сфере безопасности дорожного движения, поднадзорными прокуратуре органами и лицами, в том числе в исключительных случаях, при отсутствии правового механизма предупреждения, выявления и пресечения иными контрольно-надзорными органами нарушений законодательства, угрожающих жизни и здоровью человека, интересам государства и общества, – физическими лицами;

– соответствие правовых актов, издаваемых уполномоченными органами и должностными лицами в сфере безопасности дорожного движения, Конституции Российской Федерации и действующим на территории Российской Федерации законам.

4. В качестве основных направлений прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения

рассматриваются организация и осуществление надзора за исполнением законов по:

- организации дорожного движения, дорожной деятельности, транспортной безопасности (в части, касающейся дорожного движения);
- организации подготовки водителей и получения права на управление транспортными средствами, подготовки несовершеннолетних к участию в дорожном движении в качестве пешеходов, пассажиров, водителей средств передвижения, не требующих получения специального права на управление;
- медицинскому обеспечению безопасности дорожного движения (в том числе исключения фактов получения права управления и допуска к управлению транспортными средствами лицами, имеющими противопоказания к указанной деятельности);
- обеспечению безопасности пассажирских и грузовых перевозок;
- выполнению контрольно-надзорными органами обязанностей по осуществлению специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- организации и осуществлению работы по разъяснению законодательства и правовому просвещению в области обеспечения безопасности дорожного движения.

В зависимости от социально-экономических факторов и состояния законности отдельные из указанных направлений на определенный период времени становятся приоритетными, требующими особого внимания со стороны прокуроров, каковым в настоящее время является организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законов в сфере обеспечения безопасности пассажирских перевозок.

5. Ключевыми элементами организации надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения, по мнению автора, являются: информационно-аналитическая работа, прогнозирование и планирование, внутрисистемное и межведомственное взаимодействие, координационная и методическая деятельность. Их надлежащее

осуществление создают необходимые условия для обеспечения эффективности надзора в области безопасности дорожного движения, для акцентирования деятельности прокуроров на предупреждении нарушений законов, особенно тех, которые влекут невосполнимые потери в виде гибели и увечий людей.

Обоснование, при этом различия содержания организации надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения от организации работы по данному направлению надзора, в том числе, в выделении в первом из них организации методического обеспечения, а также прокурорской проверки и предложенный диссертантом организационно-правовой механизм ее подготовки и проведения.

В плане *de lege ferenda* автором обосновывается необходимость нормативного закрепления в законе следующих положений:

«1) Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, а также в случае непосредственного обнаружения прокурором нарушения законов либо неприятия мер по их устранению уполномоченными органами.

Проверки могут проводиться по результатам анализа состояния законности и правопорядка, свидетельствующих о наличии нарушений законов.

2) При осуществлении надзора за исполнением законов прокуратура не подменяет другие государственные органы.

Вмешательство в производственно-хозяйственную деятельность коммерческих и некоммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей не допускается.

3) Решение о проведении проверки принимается прокурором или его заместителем с указанием поводов, оснований, сроков и участников, оформляется в виде постановления, доводится до сведения руководителя

органа (организации), его заместителя либо уполномоченного представителя органа (организации) в день начала проверки.

Срок проверки не должен превышать двадцать рабочих дней. По решению прокурора, его заместителя срок проверки может быть продлен не более чем на двадцать рабочих дней с уведомлением руководителя проверяемого органа.

По результатам проверки составляется акт по форме, установленной Генеральным прокурором Российской Федерации, в двух экземплярах, один из которых вручается руководителю проверяемого органа (организации) или направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении».

В развитие этих положений по отношению к рассматриваемому направлению надзора диссертантом определяется примерный перечень поводов к проведению прокурорской проверки.

Состояние и уровень организации работы предлагается рассматривать в качестве одного из значимых факторов, влияющих на результаты (качество) прокурорского надзора и иной деятельности прокуратуры по обеспечению безопасности дорожного движения, и в обязательном порядке учитывать при оценке эффективности этой деятельности.

6. Научные положения, обосновывающие необходимость совершенствования законодательных основ организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о безопасности дорожного движения путем внесения изменений и дополнений:

– в статью 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» положений об уточнении круга объектов и пределов прокурорского надзора, порядка и оснований проведения прокурорской проверки;

– в статью 23 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» и статью 13 Федерального закона от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии», дополнив их абзацем следующего

содержания: «Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации ведет Федеральный регистр лиц, имеющих медицинские противопоказания к управлению транспортными средствами и владению оружием, принимает меры к защите неприкосновенности частной жизни и охране личной тайны лиц, включенных в регистр. При первоначальном внесении лица в регистр уполномоченное лицо организации, оказывающей медицинскую помощь, обязано проверить по имеющемуся банку данных наличие у лица, внесенного в регистр, права управления транспортным средством и владения оружием. При установлении такого права в течение 5 суток информировать государственный орган, предоставивший право, путем направления соответствующего заключения для его прекращения»;

– в статью 6 Закона РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», дополнив ее частью 3 следующего содержания: «Сведения о лицах, имеющих психиатрические противопоказания к управлению транспортными средствами и владению оружием, подлежат включению в соответствующий Федеральный регистр, порядок ведения которого устанавливается Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации».

7. Авторский проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере безопасности дорожного движения», необходимость издания которого определяется приоритетностью и значимостью рассматриваемого направления надзора и важностью для формирования выверенной методики и тактики данной надзорной деятельности.

**Теоретическая значимость исследования** определяется тем, что сформулированные выводы, положения, предложения и рекомендации вносят определенный вклад в научные основы прокурорской деятельности.

**Практическая значимость** определяется возможностью применения полученных диссертантом научно обоснованных выводов, предложенных практических рекомендаций в ходе непосредственной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по организации надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения, при разработке частных методических рекомендаций по осуществлению этой деятельности, а также в учебном процессе при обучении студентов по дисциплине «Прокурорский надзор», в системе профессиональной переподготовки и повышения квалификации прокурорских работников в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и межрегиональных центрах профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены в 7 научных статьях, в том числе в 3 статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России .

Основные положения диссертационного исследования докладывались автором на научно-практических конференциях «Ко Дню российской науки» (Ставрополь, 2013), «Проблемы противодействия коррупционным проявлениям» (Магас, 2014), «Наука – народному хозяйству» (Грозный, 2015). Результаты проведенного исследования докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры основ организации и управления в органах прокуратуры Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, внедрены и использованы в практике работы прокуратуры Республики Ингушетия (акт о внедрении от 25.05.2015); в образовательном процессе Чеченского государственного университета (акт о внедрении от 28.04.2015) и Ингушского государственного университета (акт о внедрении от 23.04.2015).

**Структура работы** обусловлена целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** раскрывается актуальность, научная новизна, цель и задачи, объект и предмет исследования, его методология, теоретическая и эмпирическая база, а также сформулированы основные положения, выносимые на защиту, научная и практическая значимость проведенного исследования и сведения об апробации и внедрении его результатов.

Первая глава **«Теоретико-правовые основы организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения»** включает три параграфа.

В первом параграфе **«Понятие, правовые основы, сущность и значимость организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения»** рассмотрено содержание базового понятия – прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения. Посредством этимологического толкования, а также анализа действующих нормативных правовых актов и научных публикаций раскрывается сущность понятий «прокурорский надзор», «безопасность дорожного движения», «организация прокурорского надзора» и наряду с обоснованием содержания каждого из них выделяется необходимость определения дорожного движения как специально организованной многофакторной социально-технической системы.

Одновременно выделяется особенность правовой базы указанного направления надзора, состоящая в наличии наряду с законами множества подзаконных нормативных правовых актов.

Исходя из проведенного анализа сформулировано понятие прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения, под которым предлагается понимать деятельность органов прокуратуры, осуществляемую от имени Российской Федерации и

состоящую в проверке точности соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации, в сфере функционирования системы, специально организованной для перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог, включающей в себя социальные и технические элементы, направленные на создание положения максимальной степени защищенности их участников от источников опасности дорожного движения, дорожно-транспортных происшествий и их последствий.

При рассмотрении организационного аспекта данного вида деятельности прокуратуры раскрывается сущность организации прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения, состоящая в осуществлении комплекса взаимосвязанных между собой действий, направленных на создание и обеспечение с помощью функций управления в рамках единой централизованной системы органов прокуратуры необходимых условий для эффективной реализации прокурорами надзорных полномочий в рассматриваемой сфере правоотношений, а также цель организации надзора – оптимизация этих условий, в том числе посредством издания специального приказа Генерального прокурора Российской Федерации.

Учитывая, что состояние степени защищенности участников дорожного движения от дорожно-транспортных происшествий и их последствий характеризуется сохранением высокого уровня аварийности и гибели людей на дорогах, автором обосновывается отнесение данной сферы отношений к числу «болевых точек» подавляющего большинства территорий страны. Это вызывает потребность относить надзор за исполнением законов о безопасности дорожного движения к числу одного из приоритетных направлений деятельности прокуратуры, уделять ему прокурорами повышенное внимание, совершенствовать организационное обеспечение этой деятельности и тем самым повышать вклад органов прокуратуры в решение

общегосударственной задачи обеспечения безопасности дорожного движения.

Во втором параграфе **«Предмет, объекты и пределы прокурорского надзора за исполнением законов в области безопасности дорожного движения»** проводится анализ законодательства, а также позиций ученых и излагается мнение диссертанта по определению объекта, предмета и пределов прокурорского надзора.

С учетом общетеоретических подходов и практики прокурорского надзора диссертант приходит к выводу, что предметом прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение действующих на территории Российской Федерации законов, регламентирующие общественные отношения, возникающие в рассматриваемой сфере:

федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля (надзора), их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, в т. ч. госкорпораций и саморегулируемых организаций, осуществляющих эксплуатацию транспортных средств, дорожную деятельность, медицинское обеспечение безопасности дорожного движения, подготовку водителей транспортных средств, технический осмотр транспортных средств, контроль за деятельностью операторов технического осмотра, а в исключительных случаях, при отсутствии правового механизма предупреждения, выявления и пресечения иными контрольно-надзорными органами нарушений законодательства, угрожающих жизни и здоровью населения и (или) способных нанести существенный вред интересам государства и общества, – физическими лицами;

соответствие правовых актов, издаваемых в сфере безопасности дорожного движения, Конституции Российской Федерации и действующим на территории Российской Федерации законам.

К объектам прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения диссертант относит федеральные органы исполнительной власти, органы контроля (надзора), их должностных лиц, представительные законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, саморегулируемые организации, государственные компании, участвующие непосредственно или опосредованно в общественных отношениях, возникающих в системе специально организованной для перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог, включающей в себя социальные и технические элементы.

Для повышения результативности прокурорской деятельности приводится авторская классификация объектов прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения, основу которой составляет функциональный критерий их разграничения.

Для определения пределов прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения автором конкретизируются группы нормативных правовых актов, точное и единообразное исполнение которых составляет предмет прокурорского надзора, круг органов, законность в деятельности которых поднадзорна прокуратуре, а также объем полномочий прокуроров.

На основе анализа организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации и прокурорской практики выделяются специфические черты организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере, каковыми являются: межотраслевой характер

этой деятельности, регулирование большинства правоотношений подзаконными нормативными правовыми актами и широкий круг объектов и субъектов надзорной деятельности, в число которых в ряде случаев входят и физические лица.

Исходя из этого, делается вывод о том, что пределы прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения ограничены совокупностью законов (в широком смысле этого слова), т. е. нормативных правовых актов, регламентирующих указанные общественные отношения, кругом участников указанных правоотношений, а также запретами подменять иные государственные органы и должностных лиц и вмешиваться в организационно-распорядительную и оперативно-хозяйственную деятельность органов государственного управления, предприятий, общественных организаций, должностных лиц.

В третьем параграфе **«Цели, задачи и основные направления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения»** определяются наряду с целями и задачами основные направления деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере.

Для конкретизации целей прокуратуры в указанной сфере диссертантом выделяются основные государственные, социальные и демографические цели в области безопасности дорожного движения, каковыми являются:

- во-первых, минимизация количества лиц, в первую очередь детей, погибших и пострадавших в результате дорожно-транспортных происшествий;
- во-вторых, сокращение количества дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими;
- в-третьих, сокращение общего количества дорожно-транспортных происшествий;
- эффективное использование ресурсов, выделяемых на дорожное строительство, и обеспечение безопасности дорожного строительства.

Исходя из этого, предлагается в качестве цели прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения рассматривать обеспечение законности деятельности контрольно-надзорных и иных уполномоченных в данной области государственных и иных органов, полноты принимаемых ими мер по выявлению, пресечению и устранению нарушений нормативных предписаний, снижения количества дорожно-транспортных происшествий, защищенности прав и свобод человека и гражданина, их жизни и здоровья, предупреждения правонарушений в рассматриваемой сфере отношений.

Среди задач надзора в работе выделяются:

- понуждение к надлежащему выполнению контролируемыми органами возложенных на них полномочий по контролю (надзору) за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления требований законодательства в рассматриваемой сфере;

- обеспечение неукоснительного соблюдения требований Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», определяющего задачи обеспечения безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах, а также хозяйствующих субъектов, занимающихся перевозкой пассажиров и грузов автомобильным транспортом;

- активизация надзора за исполнением законов органами Федеральной службы по труду и занятости, обязанных обеспечить контроль за соблюдением требований закона руководителями организаций и предприятий, в том числе использованием полномочий по привлечению виновных в рассматриваемых нарушениях лиц к установленной законом ответственности и полномочия по профилактике нарушений в сфере обеспечения труда и отдыха водителей автотранспортных предприятий;

– систематическое осуществление работы по признанию недействительными водительских удостоверений, выданных лицам, страдающим алкогольной или наркотической зависимостью;

– усиление надзора за медицинским обеспечением безопасности дорожного движения, за соблюдением требований законов об административных правонарушениях сотрудниками ГИБДД.

Одновременно определяются цели организации рассматриваемого направления надзора, состоящие в оптимизации условий для обеспечения действенности надзора в рассматриваемой сфере.

Основными направлениями надзора в указанной сфере, по мнению диссертанта, являются:

– организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законов в сферах организации и управления дорожным движением, дорожной деятельности, транспортной безопасности, в сфере обеспечения безопасного технического состояния транспортных средств, подготовки водителей и получения права на управление транспортными средствами, подготовки несовершеннолетних к участию в дорожном движении в качестве пешеходов, пассажиров, водителей средств передвижения, не требующих получения специального права на управление, медицинского обеспечения безопасности дорожного движения (в том числе исключения фактов получения права управления и допуска к управлению транспортными средствами лицами, имеющими противопоказания к указанной деятельности), обеспечения безопасности пассажирских и грузовых перевозок;

– организация и осуществление надзора за исполнением органами ГИБДД обязанностей по осуществлению специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения;

– организация и осуществление работы по разъяснению законодательства и правовому просвещению в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Во второй главе, именуемой **«Особенности организации и методики прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения»** и состоящей из четырех параграфов, рассматриваются основные элементы организационной деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере.

В первом параграфе **«Организация информационно-аналитического обеспечения, прогнозирования и планирования деятельности прокуратуры надзору за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения»** раскрывается сущность информационно-аналитической работы, прогнозирования и планирования в органах прокуратуры, их основных элементов, обосновывается значимость этой работы для повышения эффективности указанного вида деятельности прокуратуры.

В работе рассматриваются содержание понятий «информация» и «анализ информации», их существо и соотношение друг с другом. Значительное внимание уделяется раскрытию сущности планирования и прогнозирования. Приводится авторская позиция на структуру системы информационно-аналитического обеспечения прокурорской деятельности по надзору за исполнением законодательства о безопасности дорожного движения, предлагаются новые общедоступные источники информации о состоянии законности и критерии ее оценки. При этом отмечается, что организация информационно-аналитического обеспечения, прогнозирования и планирования работы органов прокуратуры по надзору в рассматриваемой сфере имеет свои специфические черты, заключающиеся в том, что на уровне прокуратуры субъекта Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации значительное внимание уделяется именно организации и методике надзорной деятельности, в то время как в

прокуратуре районного звена наряду с организацией этой работы основным является осуществление надзора.

Согласно позиции диссертанта, информационно-аналитическая деятельность и планирование работы по осуществлению надзора за исполнением законодательства в рассматриваемой сфере должны быть в первую очередь направлены на предупреждение нарушений законов.

Во втором параграфе **«Организация взаимодействия прокуратуры и других органов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения»** рассматривается существо и механизм взаимодействия прокуратуры с иными органами как одного из обязательных и значимых элементов организации работы по надзору в указанной сфере.

В работе выделяется многообразие форм и способов взаимодействия (субординационное, реординационное и координационное; внутреннее и внешнее) прокуратуры и подчеркивается важность информационного взаимодействия.

Отдельно рассматривается вопрос о существовании координационной деятельности прокурора вне уголовно-правовой сферы. Диссертант приходит к выводу, что де-факто, в ходе реализации надзорных полномочий, осуществляя деятельность в сфере различных правоотношений, прокурор наиболее полно и всесторонне может оценить социально-экономические тенденции развития общества и государства, ведущие не только к преступлениям, но и иным правонарушениям, что создает условия и предпосылки для того, чтобы координировать деятельность правоохранительных органов и органов административной юрисдикции не только в области борьбы с преступлениями, но с иными правонарушениями.

В третьем параграфе **«Методика и тактика прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения»** автор анализирует общенаучные взгляды на методическое обеспечение прокурорской деятельности, а также рассматривает вопросы организации и тактики прокурорских проверок.

На основе обобщения надзорной практики автором делается вывод, что разработка рекомендаций по наиболее эффективному выявлению средствами прокурорского надзора нарушений в сфере безопасности дорожного движения и обстоятельств, способствующих им, возможна, в том числе, на основании адаптации и модификации приемов и методов криминалистики с учетом специфики надзорной деятельности.

Также в данном параграфе приведена авторская классификация правонарушений, совершаемых в сфере безопасности дорожного движения, которые разделены на три группы:

1. Правонарушения, совершаемые непосредственными участниками дорожного движения.

2. Нарушения законов, допускаемые должностными лицами контрольно-надзорных органов (ненадлежащее выполнение должностных обязанностей), в том числе при выявлении и разбирательстве по фактам правонарушений, совершенных непосредственными участниками дорожного движения.

3. Нарушения законов, связанные непосредственно либо опосредованно с финансовыми средствами, вовлеченными в правоотношения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Исходя из задач, стоящих перед органами прокуратуры, автор приходит к выводу о том, что тактически верным является концентрация усилий при осуществлении надзора на выявлении и предупреждении правонарушений первой и второй группы, предлагая конкретные тактические приемы и методики проведения проверок. При этом подчеркивается, что тактика осуществления надзорной деятельности в сфере безопасности дорожного движения, с учетом ее межотраслевого характера, должна исходить из того, что при выявлении нарушений в одном из направлений необходимо в обязательном порядке организовывать проверочные мероприятия в «смежных» направлениях. В частности, при выявлении нарушений требований законодательства при строительстве и реконструкции

дорог в обязательном порядке следует принимать меры к установлению признаков уголовно наказуемых деяний корыстной и коррупционной направленности. Грубые, многочисленные нарушения, выявленные в деятельности организаций, занимающихся подготовкой водителей, должны ориентировать прокуроров на выявление должностных преступлений, совершенных должностными лицами контролирующих органов, а также сотрудников ГИБДД, осуществляющих прием экзаменов на право управления транспортными средствами.

С учетом правовой позиции, изложенной в решении Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», обосновывается необходимость нормативного установление в законе порядка подготовки и производства прокурорских проверок и оснований их осуществления. При этом приводится формулировка подобной нормы, и в развитие этих положений по отношению к рассматриваемому направлению надзора диссертантом определяется примерный перечень поводов к проведению прокурорской проверки.

В четвертом параграфе **«Совершенствование организации работы как фактора эффективности деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения»** обосновываются положения о том, что рассмотрение содержания организационного аспекта указанного направления прокурорского надзора применительно оценки эффективности деятельности органов прокуратуры имеет особое теоретическое и прикладное значение.

По мнению автора, состояние организации работы, понимаемое в широком смысле и включающее в свое содержание частично управленческий аспект, должно учитываться при оценке эффективности деятельности органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов о безопасности дорожного движения.

Исходя из этого, в целях повышения эффективности надзора в рассматриваемой сфере предлагается:

1. Обеспечить комплексный подход к проблеме предупреждения правонарушений в сфере безопасности дорожного движения.

2. Совершенствовать систему управления (руководства) надзорной деятельностью со стороны вышестоящих прокуратур, в том числе путем издания Генеральным прокурором Российской Федерации, а также прокурорами субъектов Российской Федерации специальных организационно-распорядительных документов, регламентирующих организацию и порядок осуществления надзора за исполнением законодательства в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

3. Повышать действенность методического обеспечения рассматриваемого направления надзора, уделив особое внимание размещению соответствующих методических материалов на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в существующем разделе, посвященном научно-методическим материалам.

4. Совершенствовать кадровое обеспечение, в том числе и систему повышения профессионального мастерства прокурорских работников, обеспечить специализацию надзорной деятельности в сфере безопасности дорожного движения, которая должна существовать на всех уровнях органов прокуратуры.

5. Обеспечить надлежащий уровень научного обеспечения.

По мнению диссертанта, первостепенное значение имеет разработка научно обоснованных критериев оценки эффективности деятельности органов прокуратуры с установлением повышающих коэффициентов на приоритетных направлениях надзора. Это позволит решить две организационные задачи:

– во-первых, давать объективную оценку эффективности деятельности конкретного органа прокуратуры;

– во-вторых, побуждать более активно и целенаправленно осуществлять надзорную деятельность на наиболее важных в конкретной социально-политической обстановке направлениях надзора.

6. Совершенствовать законодательство для устранения пробелов правового регулирования в области безопасности дорожного движения.

В **заключении** излагаются основные результаты исследования, сформулированы краткие теоретические и прикладные выводы, предложения по совершенствованию законодательства.

#### **Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации:**

1. *Барабаш, Д. И.* Организация информационно-аналитического обеспечения, прогнозирования и планирования работы по прокурорскому надзору за исполнением законодательства о безопасности дорожного движения / Д. И. Барабаш // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. – 2014. – № 2. – С. 234–240. – 0,35 п.л.

2. *Барабаш, Д. И.* Организация работы как фактор эффективности деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов о безопасности дорожного движения / Д. И. Барабаш, Ф. М. Кобзарев // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2014. – № 4 (42). – С. 29–36. – 0,3 п.л. (авторство не разделено).

3. *Барабаш, Д. И.* Пределы прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения / Д. И. Барабаш // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета (Научный журнал КубГАУ) [Электронный ресурс]. – Краснодар : КубГАУ, 2014. – № 8 (102). – С. 231–257. – 1,7 п.л.

#### **Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:**

4. *Барабаш, Д. И.* Выявление и предупреждение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения средствами прокурорского надзора / Д. И. Барабаш // Следственная практика. – 2013. – № 189. – С. 16–21. – 0,3 п.л.

5. *Барабаш, Д. И.* Перспективы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения / Д. И. Барабаш // Сборник научных статей, посвященных Дню российской науки. Ставрополь: СФ КрУ МВД России, 2013. – Ч. 2. – С. 5–9. – 0,25 п.л.

6. *Барабаш, Д. И.* Предмет прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения / Д. И. Барабаш // Сборник научных статей, посвященных Дню российской науки. – Ставрополь: СФ КрУ МВД России, 2013. – Ч. 2. – С. 10–15. – 0,25 п.л.

7. *Барабаш, Д. И.* Пробелы правового регулирования в сфере безопасности дорожного движения / Д. И. Барабаш // Сборник научных статей, посвященных Дню российской науки. – Ставрополь: СФ КрУ МВД России, 2013. – Ч. 2. – С. 16–25. – 0,5 п.л.

**Общий объем публикаций составил 3,65 п. л.**

---

Подписано в печать 01.06.2016 г.

Усл. печ. л. 1,3.

Уч. – изд. л. 1,3.

Тираж 150 экз.

Наряд № \_\_\_\_\_

---

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

117638, Москва, ул. Азовская, д. 2, к. 1