



М В Д Р о с с и и

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МВД  
РОССИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»  
(МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя)

ул. Академика Волгина, 12, Москва,  
117997  
support @ mosu-mvd.com  
тел. (499) 789-67-26, факс (495) 336-  
62-88

УТВЕРЖДАЮ

Начальник Московского  
университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя

генерал-лейтенант полиции

И.А. Калиниченко

« 12 » \_\_\_\_\_ 01 \_\_\_\_\_ 2016 г.

18.04.2016г. № 43/38-4229

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

### ОТЗЫВ

ведущей организации на диссертационное исследование  
Барабаша Дмитрия Ивановича на тему:  
«Организация прокурорского надзора за исполнением законов в сфере  
безопасности дорожного движения»,  
представленное на соискание учёной степени  
кандидата юридических наук по специальности  
12.00.11 – судебная деятельность, прокурорская деятельность,  
правозащитная и правоохранительная деятельность

Диссертационное исследование Барабаша Д.И. посвящено актуальной для теории и практики проблематике – организации прокурорского надзора, как одного из основных направлений деятельности прокуратуры, в сфере безопасности дорожного движения.

Состояние безопасности дорожного движения самым непосредственным образом влияет на такое важнейшее направление государственной политики как сохранение жизни и здоровья очень большого количества людей; уровень этой безопасности столь же прямо влияет на устойчивость социально-экономического развития и на эффективность функционирования транспортной системы России в целом. Эти обстоятельства обусловили рассмотрение проблем безопасности дорожного

движения на состоявшемся 14 марта 2016 г. в г. Ярославле заседании Государственного совета Российской Федерации. В ходе этого заседания Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, в частности, что безопасность дорожного движения является комплексной задачей и «в её решении важна роль и органов государственной власти всех уровней, и профильных ведомств, и хозяйствующих субъектов. Очевидно, что необходима эффективная координация деятельности всех этих структур»<sup>1</sup>. В связи с этим в диссертации совершенно справедливо отмечено повышение роли и значимости прокурорского надзора за исполнением законов о безопасности дорожного движения и иной прокурорской деятельности в этой области правоотношений, поскольку именно такой надзор имеет вневедомственный характер и обладает возможностью эффективного и, что существенно, быстрого применения установленных законом мер прокурорского реагирования. С полным основанием соискатель указывает на недостаточность в последнее время исследований вопросов организационно-управленческой деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере, в том числе связанной с информационно-аналитической работой, планированием, внутрисистемной координацией, механизмом межведомственного взаимодействия.

Приведённые в диссертационном исследовании статистические данные свидетельствуют о том, что ежегодно в результате нарушений правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств в России гибнут и получают травмы различной тяжести десятки тысяч граждан; уничтожением или повреждением транспортных средств, грузов, объектов дорожной инфраструктуры причиняется значительный материальный ущерб физическим лицам и хозяйствующим субъектам.

Изложенные факторы определяет необходимость проведения научного исследования 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 нормативно-правового регулирования данной подотрасли прокурорского надзора.

В связи с изложенным можно сделать вывод о несомненной актуальности темы проведённого соискателем научного исследования.

**Цель диссертационного исследования**, состоящая в разработке совокупности положений и практических рекомендаций в области совершенствования организационного и правового обеспечения прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/51506>.

дорожного движения, соискателем достигнута вследствие полного решения поставленных задач.

**Объект и предмет** исследования определены автором диссертации корректно, в соответствии с заявленной темой.

Результаты изучения диссертации дают основание делать вывод о **самостоятельном** характере проведённого исследования и наличии **научной новизны** в его выводах и предложениях. Представленная работа является специально ориентированным исследованием, в котором сформулированы научные положения, раскрывающие 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. Исследователем впервые с научных позиций определены значимость, предмет, пределы и основные направления организации надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения; обоснована приоритетность данной подотрасли надзора; дана авторская классификация объектов рассматриваемого вида надзорной деятельности; обоснованы цели, задачи, направлений надзора и субъектов прокурорско-надзорных правоотношений в рассматриваемой сфере; проанализированы особенности 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; обосновано нормативное закрепление порядка подготовки и проведения прокурорской проверки; предложен авторский подход к оценке эффективности данной подотрасли прокурорского надзора; определены пути 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.

Признаками **научной новизны** обладают, в частности, положения, выносимые на защиту: о том, что ключевыми элементами организации надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения являются: информационно-аналитическая работа, прогнозирование и планирование, внутрисистемное и межведомственное взаимодействие, координационная и методическая деятельность; о необходимости нормативно-правового закрепления ряда ключевых положений по организации надзорной деятельности в рассматриваемой сфере; о конкретных направлениях деятельности в рамках прокурорского надзора за

исполнением законов о безопасности дорожного движения и др. Несомненной научной новизной и значимостью обладают выводы и рекомендации соискателя по совершенствованию информационно-аналитического обеспечения как в деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, так и в организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в этой сфере.

**Структура** диссертации - введение, две главы, включающие семь параграфов, заключение, список литературы и приложение – соответствует предъявляемым требованиям и позволяет охарактеризовать работу как целостное, логически непротиворечивое и завершённое исследование.

Первая глава «Теоретико-правовые основы организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения» включает три параграфа и посвящена рассмотрению содержания 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. В главе проведён обстоятельный анализ законодательства, а также позиций учёных и излагается обоснованное мнение соискателя по определению объекта, предмета и пределов прокурорского надзора.

**Значимыми для развития науки прокурорского надзора** являются выработка авторской редакции понятия 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 Российской Федерации 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. Представляет несомненный научный интерес авторское раскрытие сущности организации прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения, которая, по обоснованному мнению соискателя, состоит 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. Научной новизной и значимостью характеризуется авторская классификация объектов прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения, основу которой составляет функциональный критерий их разграничения. Значимыми для теории прокурорского надзора можно считать определённые соискателем основные государственные, социальные и демографические цели в области безопасности дорожного движения, каковыми являются: минимизация количества лиц, в первую очередь детей, погибающих или пострадавших в результате дорожно-транспортных происшествий; сокращение количества дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими, а также общего количества дорожно-транспортных происшествий; эффективное использование ресурсов, выделяемых на дорожное строительство, и обеспечение безопасности дорожного строительства.

Во второй главе «Особенности организации и методики прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения», состоящей из четырёх параграфов, исследуются основные элементы организационной деятельности прокуратуры по рассматриваемому предмету надзора. В частности, 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; анализируются существо и механизм взаимодействия прокуратуры с иными органами как одного из обязательных и значимых элементов организации работы по надзору в указанной сфере; исследуются общенаучные взгляды на методическое обеспечение прокурорской деятельности, а также рассматривает вопросы организации и тактики прокурорских проверок.

**Значимыми для развития теории прокурорского надзора** являются обоснование соискателем структурного построения системы информационно-аналитического обеспечения прокурорской деятельности по надзору за исполнением законодательства о безопасности дорожного движения и критерии оценки эффективности функционирования этой системы; при этом автором исследования справедливо 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 непосредственно надзора.

Особый интерес как в научном, так и в практическом аспектах представляет авторская классификация правонарушений, совершаемых в сфере безопасности дорожного движения, на основе которой предлагаются конкретные тактические приёмы и методики проведения прокурорских проверок.

В научном отношении представляют несомненный интерес и значимость выработанные соискателем 5 основных направлений повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о безопасности дорожного движения (с. 29 автореферата), а также доказанная необходимость надлежащего уровня научного обеспечения прокурорского надзора по данному предмету, что, по обоснованному мнению соискателя позволит решать две актуальные задачи: 1) обеспечить объективную оценку эффективности деятельности конкретного органа прокуратуры по рассматриваемому предмету надзора; 2) активизировать и целенаправленно осуществлять надзорную деятельность на наиболее важных в конкретной социально-политической обстановке направлениях надзора.

При подготовке диссертации соискателем использованы все необходимые общенаучные и специальные методы исследования.

**Обоснованность научных положений и выводов** исследования подтверждается значительным количеством изученных соискателем нормативных (97) и теоретических (более 200) источников, разнообразными и объёмными эмпирическими данными, в том числе статистическими сведениями и результатами проведённого опроса 120-ти прокурорских работников в 78 субъектах Российской Федерации, а также изучения более 270 актов прокурорского реагирования, 455 дел об административных правонарушениях и более 100 уголовных дел о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств.

**Теоретическая значимость** проведённого исследования определяется его комплексностью и новизной. Содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут способствовать дальнейшему совершенствованию положений законодательства и подзаконных нормативных правовых актов в области как прокурорско-надзорной деятельности, так и безопасности дорожного движения, а также проведению дальнейших более углублённых специальных исследований проблем прокурорского надзора по рассматриваемому предмету.

**Практическая значимость** проведённого исследования определяется возможностью применения полученных 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. О высокой степени практической значимости проведённого исследования свидетельствуют не только конкретные обоснованные предложения соискателем по совершенствованию отраслевого законодательства, но и разработанный им проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения» (приложение № 3 к диссертации, с. 225-234), который, в сущности, представляет собой правовой и организационно-методический алгоритм деятельности прокурора при осуществлении надзора по данному предмету.

**Научная ценность работы** соискателя определяется уровнем внедрения её результатов в учебный процесс и практическую деятельность.

Представленное диссертационное исследование в достаточной степени апробировано. Основные его положения и выводы изложены в 7 научных статьях, 3 из которых опубликованы в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России. Эти положения и выводы обсуждены также на трёх научно-практических конференциях, на заседании 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).

Автореферат диссертации соответствует её содержанию, достаточно полно и достоверно раскрывает основные положения работы, а также научные результаты, обоснования выводов и рекомендаций.

Вместе с тем, наряду с несомненными достоинствами, по диссертационному исследованию могут быть высказаны некоторые возражения.

1. Недостаточно убедительными представляются доводы соискателя о возможности включения физических лиц в состав объектов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения (с. 61-62 диссертации). Основным теоретико-правовым доводом в пользу своей позиции соискатель выдвигает положение ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации, обязывающее соблюдать её и законы не только органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, но и граждан (физических лиц).

Однако данная правовая норма сама по себе не предопределяет осуществление прокурорского надзора в отношении физических лиц. Более того, она не предопределяет осуществление такого надзора и в отношении всех без исключения органов государственной власти и должностных лиц.

Так, не входят в число объектов прокурорского надзора судебные органы, являющиеся государственными органами, и Президент Российской Федерации – высшее должностное лицо Российской Федерации, между тем к указанным органам и должностному лицу положение ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации прямо относятся, что далее детализировано в положениях ч. 1 ст. 120 Конституции Российской Федерации (применительно к судам) и в тексте присяги Президента Российской Федерации (ч. 1 ст. 82 Конституции Российской Федерации).

Кроме того, представляется неясным сам гипотетический механизм прокурорского надзора в отношении физических лиц.

Вызывает определённое сомнение предложение соискателя о включении в состав объектов прокурорского надзора физических лиц – частных предпринимателей (с. 66 диссертации), поскольку род занятий физического лица сам по себе не даёт оснований для выделения этого лица из числа других физических лиц – участников дорожного движения.

2. В выносимом на защиту положении № 5 (с. 14 диссертации) соискатель вносит предложение о законодательном закреплении положений, касающихся круга объектов и пределов прокурорского надзора, оснований и порядка проведения прокурорской проверки.

Представляется, что объективная необходимость в этом отсутствует. Объекты отраслевого прокурорского надзора (исполнение законов и законность правовых актов) вместе с предметом надзора в обобщённом виде определены в ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Детализация объектов надзора может содержаться в ведомственном нормативном правовом акте, что представляется более целесообразным, поскольку возникновение новых или ликвидация действующих объектов потребует изменение только этого нормативного правового акта, а не положений федерального закона. Общие пределы прокурорского надзора также определены в Федеральном законе о прокуратуре Российской Федерации, а применительно к отрасли (подотрасли) надзора, с учётом её специфики, также целесообразно детализировать эти пределы в ведомственном нормативном правовом акте. В части, касающейся предложения о законодательном закреплении оснований и порядка проведения прокурорской проверки, то в настоящее время основания и поводы таких проверок уже регламентированы в п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 (в ред. приказов от 9 февраля 2012 г. № 39, от 10 февраля 2012 г. № 46, от 27 мая 2013 г. № 211, 4 октября 2013 г. № 428, от 1 июля 2015 г. № 342) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»; порядок же проведения таких проверок с правовой точки зрения предложен соискателем в разработанном им проекте приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения» (приложение № 3 к диссертации).



3. Вызывает сомнение включение соискателем в выносимое на защиту положение № 4 в основные направления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения организацию и осуществление работы по разъяснению законодательства и правовому просвещению в области обеспечения безопасности дорожного движения. Если исходить из того, что в теории прокурорского надзора функция надзора за исполнением законов «состоит в наблюдении за законностью решений должностных лиц органов власти и управления, хозяйствующих субъектов, объединений, затрагивающих права и законные интересы граждан, общества и государства, в принятии предусмотренных законом мер к устранению нарушений законов и способствующих им обстоятельств, восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных к ответственности»<sup>2</sup>, то деятельность по правовому просвещению вряд ли может рассматриваться как одно из направлений надзорной деятельности. Правовое просвещение, осуществляемое прокуратурой, не рассматривается как направление надзорной деятельности в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» и в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 10 сентября 2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению».

4. Содержит элемент неопределённости включение соискателем в выносимом на защиту положении № 5 в число ключевых элементов организации надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения такого элемента как координационная деятельность. Из контекста данного положения не совсем понятно, о какой разновидности координации идёт речь: в рамках взаимодействия прокуратур различных звеньев или различной надзорной юрисдикции (т.е. о координации внутри системы прокуратуры) или о координации межведомственного характера. Если в первом случае мнение соискателя может быть принято с определёнными оговорками, поскольку взаимоотношение прокуратур различных звеньев строится не на основе координации, а на основе принципа централизации, предполагающего подчинение нижестоящей прокуратуры прокуратуре вышестоящего звена и тогда речь теоретически может идти о координации прокуратур одного звена, то в случае межведомственной координации для таковой в настоящее время нет правового основания, поскольку ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривает полномочия прокуратуры только в области координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Кроме того, по основаниям, приведенным в предыдущем замечании, координацию вряд ли можно рассматривать как одно из направлений надзорной деятельности.

---

<sup>2</sup> Настольная книга прокурора / под ред. С.И. Герасимова. –М.:НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, 2002. С. 36.

Необходимо отметить, что высказанные возражения и замечания не влияют на общую положительную оценку представленного диссертационного исследования и, к тому же, в значительной степени имеют дискуссионный характер. Преобладающая часть выводов соискателя достаточно аргументирована и, как отмечено ранее, обладает признаками новизны и достоверности.

Диссертация Д.И. Барабаша представляет собой оригинальное, самостоятельное монографическое исследование и в целом заслуживает положительной оценки, как по своему научному уровню, так и с точки зрения её практической значимости. Тема диссертации соответствует п. 2.7 паспорта научной специальности 12.00.11 – судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность.

**Вывод:** диссертационное исследование Барабаша Дмитрия Ивановича на тему: «Организация прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения», является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития уголовно-процессуальной науки. Тем самым работа в полной мере отвечает требованиям п. 9 - 11 Положения о присуждении ученых степеней (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842), а её автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 12.00.11 – судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность.

Отзыв подготовлен профессором кафедры уголовного процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктором юридических наук (научные специальности 12.0011 и 12.00.09) Суминым Александром Александровичем, обсуждён и одобрен на заседании кафедры уголовного процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя 12 июля 2016 г. , протокол № 15.

Юридический адрес ведущей организации – ФГКОУ ВО Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя: 117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12. Факс - (495) 336-62-88; тел. (499) 789-67-26; (495) 335-55-44. E-mail - [support@mosu-mvd.com](mailto:support@mosu-mvd.com).

Начальник кафедры уголовного процесса  
Московского университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя,  
доктор юридических наук,  
профессор  
~~полковник полиции~~

Химичева Ольга Викторовна