

В совет по защите диссертаций на соискание
ученой степени кандидата наук, на соискание
ученой степени доктора наук 24.2.435.03
на базе ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет»,
305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, 94

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

на диссертацию Верзилина Сергея Владимировича на тему: «Теоретико-правовые и организационные основы исполнения государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки

Значительный материальный, социально-экономический, демографический ущерб, который наносят дорожно-транспортные происшествия и их последствия, приводит к тому, что обеспечение безопасности дорожного движения (далее – БДД) на протяжении многих лет является одним из важнейших приоритетов государственной политики. Несмотря на определенные успехи по сокращению смертности в ДТП, которых удалось достичь, с 2023 г. в Российской Федерации вновь наметился рост числа погибших в дорожных авариях. На фоне ежегодного увеличения автомобильного парка и количества выявляемых нарушений в области дорожного движения требуется постоянное совершенствование мер по сокращению смертности и травматизма в дорожном движении. В этой связи тему диссертации Верзилина Сергея Владимировича «Теоретико-правовые и организационные основы исполнения государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения» следует признать актуальной и значимой.

Обеспечение БДД в России осуществляется с помощью государственного регулирования и административно-правовых средств. На фоне постоянных изменений нормативных правовых актов, проведения реформы контрольно-надзорной деятельности, совершенствования административной и уголовной ответственности в области дорожного движения требуется оценка системности

и эффективности как новых норм, так и механизмов их реализации, определение их влияния на деятельность в области обеспечения БДД.

Научное исследование исполнения государственной функции по обеспечению БДД, ее теоретико-правовых и организационных основ, проведенное соискателем, обладает теоретическим и прикладным значением и направлено на совершенствование правовой регламентации данной деятельности, а также развитие научного знания в области обеспечения БДД.

Структура работы отличается логическим единством и представлена введением, двумя главами, содержащими шесть параграфов, заключением, списком используемой литературы. Цель, объект и предмет исследования сформулированы корректно, в соответствии с избранной темой. Для достижения поставленной цели автором определены семь задач, которые последовательно решаются на протяжении исследования.

Первая глава диссертации «Теоретические аспекты административно-правового и нормативно-технического регулирования организации исполнения государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения» состоит из трех параграфов и посвящена формированию теоретической основы работы, рассмотрению нормативной базы и зарубежного опыта обеспечения БДД.

В первом параграфе (с. 20-43) автор проводит комплексный анализ ключевой для исследования категории обеспечения БДД, определяя ее содержание как государственной функции. Следует положительно оценить рассмотрение научных позиций относительно понятий: «дорожное движение», «безопасность дорожного движения», «государственная функция», «обеспечение БДД», по итогам которого автор формулирует собственную точку зрения. Справедливо указано на недостатки некоторых законодательных норм: например, на то, что понятие дороги не отражает всей сложности уже существующих общественных отношений в данной области и ее дефиниция подлежит уточнению (с. 31).

Соискателем очерчены границы содержания государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», которое заключается в выработке и реализации комплекса управленческих, правовых, организационных, социально-экономических, информационных и иных мер, направленных на обеспечение защищенности личности, общества и государства от ДТП и их последствий (с. 40).

Развернутое авторское определение данной государственной функции вынесено на защиту: она представляет собой внутреннюю правоохранительную функцию государства, содержанием которой является деятельность уполномоченных органов государства по защите прав и законных интересов участников дорожного движения путем обеспечения точного и неуклонного соблюдения законодательства в области безопасности дорожного движения, направленного на предупреждение дорожно-транспортных происшествий и снижение тяжести их последствий (с. 13).

Во втором параграфе первой главы работы (с. 44-85) представлен достаточно подробный анализ нормативной правовой базы по тематике исследования.

Следует особо отметить рассмотрение С.В. Верзилиным международно-правовых документов в области дорожного движения в их сравнении с российским законодательством, по итогам которого определено частичное несоответствие терминологии и требований к участникам дорожного движения (водителям транспортных средств) в рассмотренных документах, несмотря на то, что нормы международных актов в области обеспечения БДД, исходя из статьи 15 Конституции Российской Федерации, являются частью нашей правовой системы (с. 49).

В результате сопоставительного анализа норм федеральных законов «О безопасности» и «О безопасности дорожного движения» соискателем выдвинуто важное предложение о дополнении ФЗ «О безопасности дорожного движения» новыми принципами, на которых должна основываться деятельность по обеспечению БДД: интеграция с международными системами

безопасности, комплексность правового регулирования общественных отношений в области обеспечения БДД и др. (с. 58.)

Следует согласиться с выводом о том, что законодательство Российской Федерации в области ОБДД не в полной мере отвечает возросшим общественным потребностям, современным реалиям, международно-правовым стандартам и характеризуется рядом системных недостатков, к которым следует отнести:

- 1) разрозненность нормативных актов, отсутствие их системы;
- 2) наличие определенных противоречий в регламентации общих правовых начал;
- 3) отсутствие комплексного подхода к реализации основных принципов в области ОБДД;
- 4) отсутствие четкой правовой регламентации взаимодействия уполномоченных органов по ряду направлений;
- 5) наличие коллизий и пробелов при правовом регулировании общественных отношений в данной сфере;
- 6) фактическое отсутствие правового порядка и форм участия общественных объединений, созданных для защиты прав и законных интересов граждан в дорожном движении (с. 80).

Третий параграф рецензируемой диссертации (с. 86-101) посвящен исследованию зарубежного опыта в области обеспечения БДД, преимущественно положений действующих в этой сфере ключевых нормативных правовых актов.

Актуализации обращения к опыту иных государств способствует тот факт, что Российская Федерация по уровню смертности и травматизма в ДТП существенно отстает от развитых стран с высоким уровнем автомобилизации, а в документах ООН и Всемирной организацией здравоохранения дорожно-

транспортный травматизм рассматривается как явление, породившее глобальный кризис в области общественного здравоохранения¹.

С.В. Верзилиным рассматриваются основные законы в области дорожного движения, действующие в ряде государств: Казахстан, Беларусь, Кыргызстан, Армения, Эстония, Латвия. По итогам их анализа автор выдвигает заслуживающие поддержки предложения, например, о необходимости включения экологической безопасности в общее регулирование обеспечения БДД (по опыту Республики Казахстан) (с. 94). Проблема экологической безопасности автомобильного транспорта известна в России: обеспечение безопасности и экологичности транспорта является одним из направлений государственной политики в области транспорта согласно Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года, а снижение негативного воздействия транспортной системы на окружающую среду – одной из целей реализации данной стратегии. Тем не менее содержание деятельности по обеспечению экологической безопасности автомобильного транспорта и субъекты ее реализации до сих пор не определены.

Вторая глава исследования «Основные направления совершенствования организации исполнения государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения» включает три параграфа и содержит анализ полномочий субъектов реализации рассматриваемой функции, а также исследование таких ее элементов, как контрольно-надзорная деятельности и административная ответственность.

Первый параграф (с. 102-137) посвящен характеристике органов государственной власти, участвующих в обеспечении БДД.

Автором последовательно раскрыты полномочия в исследуемой области на трех уровнях управления – федеральном, региональном и местном. Рассмотрение компетенции конкретных федеральных органов исполнительной власти позволило очертить контуры системы обеспечения БДД в части ее

¹ Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения. Доклад Генерального секретаря // ООН и безопасность дорожного движения: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/ru/roadsafety/documents.shtml>.

субъектного состава. Параграф содержит некоторые дискуссионные положения, однако о них речь пойдет ниже.

Как и многие исследователи, диссертант верно указывает на необходимость повышения роли и значения Правительственной комиссии по обеспечению БДД как надведомственного органа, способного в режиме реального времени отслеживать ситуацию с обеспечением БДД, своевременно корректировать деятельность органов исполнительной власти разных уровней в целях достижения конечного социально-значимого результата – сохранение жизни и здоровья людей. В настоящее время вышеупомянутая Правительственная комиссия является лишь совещательным органом и не обладает какими-либо штатными, материальными ресурсами. В работе предлагается создание постоянно действующего рабочего аппарата, имеющего тесные связи с субъектами в этой сфере и аналогичными комиссиями в субъектах Российской Федерации (с. 128).

Во втором параграфе (с. 138-164) раскрыта проблематика осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения БДД.

Общая оценка законодательства о контроле и надзоре позволила диссертанту проследить изменения в регулировании федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения БДД сквозь призму реформы контрольно-надзорной деятельности. Определено, что актуальность нового законодательства в области организации и осуществления государственного федерального надзора, не вызывает сомнений. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» призван усилить профилактическую направленность федерального надзора, обеспечить «прозрачность» надзорных проверок, исключить возможность злоупотреблений со стороны проверяющих. В работе верно указано на декларативность некоторых положений Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», что не позволяет четко представить механизм

установления и оценки применения обязательных требований, являющихся предметом надзора (с. 153).

Заключительный параграф диссертационного исследования (с. 165-208) посвящен административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения.

Автор обращается к известной проблеме рассмотрения административных штрафов за нарушения ПДД как источника доходов для региональных бюджетов (с. 178-181). Действительно, ежегодно выписывается огромное количество штрафов, прежде всего за нарушения, зафиксированные в автоматическом режиме. Высокая заинтересованность органов власти субъектов Российской Федерации во взимании максимального количества штрафов за нарушения ПДД приводит к тому, что комплексы фотовидеофиксации данных нарушений нередко размещаются не в целях повышения БДД, а, например, в местах с хорошими дорожными условиями. Вместе с тем с 1 сентября 2024 г. вступили в силу законодательные изменения, регламентирующие порядок размещения комплексов фотовидеофиксации в пределах улично-дорожной сети и требования к ним. Насколько эффективными окажутся данные изменения, представляется возможным оценить после того, как они будут полноценно внедрены во всех субъектах Российской Федерации.

Высоким практическим значением и актуальностью обладает предложение С.В. Верзилина о формировании штата сотрудников ДПС не только по критерию протяженности дорог и улиц, но и по количеству зарегистрированных в субъекте Российской Федерации автотранспортных средств, оценке интенсивности дорожного движения на магистралях и иным объективным динамическим критериям (с. 185). Снижение штатной численности сотрудников полиции, наблюдаемое на протяжении многих лет существенно уменьшает выявляемость правонарушений в области дорожного движения, которые не могут быть зафиксированы в автоматическом режиме, поэтому данное предложение заслуживает безоговорочной поддержки.

Таким образом, рассматриваемая диссертационная работа позволяет сформировать общее представление о государственной функции по обеспечению БДД, осуществляющих ее субъектах и правовых основах их деятельности.

Научная новизна и прикладное значение исследования связаны с выявлением ряда проблем, существующих в этой сфере, для которых С.В. Верзилиным разработаны пути решения, уточнением места и роли безопасности дорожного движения в системе национальной безопасности.

Степень обоснованности сформулированных в диссертации положений, выводов и рекомендаций достаточно высока. Автор успешно исследовал понятийно-категориальный аппарат в рамках избранной темы, умело использовал общенаучные и специальные методы при изучении разнопорядковых явлений, процессов, категорий и институтов, сформулировал и обосновал предложения, которые могут быть использованы в процессе совершенствования правового регулирования деятельности по обеспечению БДД.

Диссертация выделяется грамотным научным стилем изложения материала, корректным использованием научной терминологии, обширной теоретической базой, при анализе которой автор аргументированно выделяет достоинства и недостатки тех или иных подходов к проблемам обеспечения БДД.

Результаты диссертационного исследования прошли необходимую апробацию: они освещались на 10 международных и всероссийских научных конференциях, отражены в публикациях соискателя. По теме диссертации С.В. Верзилиным опубликовано 17 научных работ, 9 из которых были размещены в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Полученные в ходе исследования выводы и разработанные соискателем предложения могут быть использованы как при подготовке нормативных

правовых актов, так и в дальнейших научных изысканиях по соответствующей проблематике.

Вместе с тем в диссертационном исследовании присутствуют недочеты и суждения, располагающие к полемике.

1. В тексте работы нашли минимальное отражение вопросы разрешительной деятельности государства в области обеспечения БДД, которая является важным элементом исследуемой государственной функции. Разумеется, объем исследования не позволяет подробно рассмотреть все направления обеспечения БДД, однако разрешительной функции достаточно было бы уделить часть параграфа, например, во второй главе.

2. При рассмотрении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области БДД в 1-м параграфе 2-й главы не указана разработка и реализация программных документов регионального и муниципального уровней, в соответствии с которыми реализуются мероприятия по обеспечению БДД, а также обойдены вниманием полномочия в области организации дорожного движения, которая является частью обеспечения БДД.

Аналогично в усеченном объеме рассмотрены полномочия Минтранса России и подведомственных ему Ространснадзора и Федерального дорожного агентства. На с. 115 работы некорректно использовано сокращенное наименование «Росавтодор», под которым автор понимает государственную компанию «Российские автомобильные дороги», тогда как официально это сокращение Федерального дорожного агентства. Далее по тексту полномочия данных субъектов смешиваются.

3. Государственная функция «Обеспечение безопасности дорожного движения» как правоохранительная функция государства в работе определена достаточно широко (в том числе в третьем положении, вынесенном на защиту), из чего следует, что вопросы уголовной ответственности за нарушения ПДД тоже в нее входят. Тем не менее в работе охарактеризованы лишь административные правонарушения в области дорожного движения.

4. На с. 138 диссертационного исследования утверждается, что «В результате комплексного литературного анализа справочных и специальных источников были выявлены специфические признаки, определяющие надзор и контроль как самостоятельные механизмы обеспечения законности». Однако в работе данные признаки не раскрыты.

5. Представляет интерес причина добавления термина «административный» в название второго параграфа второй главы работы, которое звучит как «Проблемы совершенствования федерального государственного *административного* контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения». Было ли его целью подчеркнуть некие отличия от федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения?

6. В диссертационном исследовании, к сожалению, не был рассмотрен государственный контроль (надзор) за реализацией исполнительными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, их должностными лицами полномочий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и соблюдением требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, который имеет важное значение для деятельности по обеспечению БДД.

7. На с. 172-174 диссертационной работы приведены рассуждения о том, что лицо, привлекаемое юридической ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, а также об объективности и позитивном вкладе технических средств автоматической фиксации нарушений ПДД в уменьшение количества юридических споров. При этом соискатель не обращается к примечанию к ст. 1.5 КоАП РФ, согласно которому в случае фиксации нарушения указанными средствами собственнику ТС как раз-таки необходимо доказывать свою невиновность в правонарушении. Причины ошибочного привлечения к ответственности могут быть связаны с настройкой или сбоем в работе технических средств, неверными знаками или разметкой, нахождением за рулем иного лица (не собственника ТС) и др. Ежегодно на постановления по

делу об административном правонарушении в области дорожного движения, выписанные в автоматическом режиме, направляются сотни тысяч жалоб и законодатель был вынужден ввести упрощенную форму их подачи с помощью Единого портала государственных услуг. В этой связи отмеченные рассуждения видятся не совсем корректными.

Тем не менее высказанные замечания и вопросы не влияют на общую положительную оценку исследования.

Автореферат диссертации и опубликованные научные труды С.В. Верзилина соответствуют основным идеям и выводам, содержащимся в работе.

Обобщая вышесказанное, необходимо сделать вывод, что кандидатская диссертация на тему «Теоретико-правовые и организационные основы исполнения государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения» в полной мере соответствует требованиям, содержащимся в Положении о присуждении ученых степеней (утв. Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842), а ее автор – Верзилин Сергей Владимирович – заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент,
профессор кафедры административной деятельности
органов внутренних дел ФГКУ ДПО «ТИПК МВД России»,
доктор юридических наук
(12.00.02 – конституционное право,
муниципальное право),
профессор
«12» _____ 11 _____ 2024 г.

В.И. Майоров

Подпись В.И. Майорова удостоверяю
Заместитель начальника учебного отдела
ТИПК МВД России
подполковник полиции

Р.Д. Каримов



Сведения об официальном оппоненте:

Майоров Владимир Иванович

Почтовый адрес: 625049, Тюменская обл., г. Тюмень, ул. Амурская, д. 75.

Служебный телефон: +7 (3452) 59-84-03.

Адрес электронной почты: 1955715@rambler.ru.

Наименование организации: ФГКУ ДПО «Тюменский институт повышения квалификации сотрудников

Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Должность: профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел.

Официальный сайт: <https://типк.мвд.рф>.