

На правах рукописи

Никишкин Александр Владимирович

**Административно-правовой статус подразделений ГИБДД
горрайонов внутренних дел**

Специальность

12.00.14. - административное право, финансовое право,
информационное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2011

Работа выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент
Дикажев Мухарбек Магомедгиреевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Глущенко Петр Петрович

кандидат юридических наук
Устьянцев Андрей Игоревич

Ведущая организация – Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Калининградский юридический институт
МВД России»

Защита диссертации состоится 8 декабря 2011 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» ноября 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена теоретической и практической значимостью исследования вопросов, относящихся к административно-правовому статусу подразделений Госавтоинспекции управлений (отделов) внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям (ГИБДД горрайорганов внутренних дел).

В течение последних лет произошли принципиальные изменения в характере и содержании деятельности ГИБДД (Госавтоинспекции) органов внутренних дел, активизировалась работа по совершенствованию организационно-штатной структуры подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел. Преобразования сопровождаются глубокой и всесторонней переработкой нормативно-правовой базы - принятие Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» свидетельствует о качественно новом этапе реформирования правоохранительных органов.

В настоящее время на передний план выходит завершение структурной перестройки территориальных органов МВД России, которая должна решить проблемы неэффективного управления и несовершенства организационных структур.

Применительно к подразделениям Госавтоинспекции управлений (отделов) внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям необходимость совершенствования их административного статуса на сегодняшний момент является принципиальной в свете реформы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Административно-правовые преобразования предполагают повышение ответственности и эффективности функционирования подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел, а также поиск новых подходов (в том числе административно-правовых, организационно-управленческих, методических, тактических) к обеспечению эффективной реализации поставленных задач.

Для решения задач, возложенных на подразделения ГИБДД горрайорганов внутренних дел и многих других накопившихся проблем в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, в настоящий момент необходим ряд организационных и нормотворческих мероприятий, которые невозможны без теоретических исследований административно-правового статуса Государственной инспекции безопасности дорожного движения и подчиненных ей низовых органов.

Актуальность исследования административно-правового статуса подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел обусловлена и тем обстоятельством, что они являются основным звеном, где непосредственно разрабатываются и принимаются административно-правовые решения, направленные на обеспечение безопасности дорожного движения.

Приведенные обстоятельства предопределили выбор темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Учеными-административистами разрабатывались отдельные направления деятельности органов внутренних дел (Р.И. Денисов, И.Ш. Килясханов, Б.П. Кондратов, Ю.П. Луконин, С.С. Маилян, М.Я. Масленников, Н.П. Мышляев, Ф.С. Разаренов, Б.В. Россинский, Х.А. Юсупов, А.Ю. Якимов и др.).

Основы теории административно-правового статуса горрайорганов внутренних дел заложены в работах С.С. Алексева, И.И. Веремеенко, Н.В. Витрука, Б.Н. Габричидзе, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, А.Д. Градовского, М.И. Еропкина, Ю.М. Козлова, Ф.Е. Колонтаевского, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, В.П. Лозбякова, В.М. Манохина, Л.Л. Попова, В.С. Прониной, Н. Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова и др.

В области дорожного движения отдельные аспекты административно-правового статуса его участников, прежде всего, связанные с деятельностью Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД

России по осуществлению разрешительной системы и административно-юрисдикционной деятельности, рассматривались в работах С.Н. Антонова, Н.П. Балашовой, А.Г. Белинского, С.И. Бертуша, С.И. Гирько, В.В. Головки, Р.И. Денисова, В.И. Жулева, Л.Н. Игнатова, В.В. Лукьянова, Ю.П. Луконина, Л.Л. Лукьянова, В.И. Майорова, Д.М. Макарова, В.П. Митина, Б.В. Российского, П.А. Солошенко, Ф.З. Эльбердовой.

В диссертационных исследованиях Р.Ф. Альбикова (2007 г.), А.В. Никонова (1998 г.), А.С. Усковой (2002 г.), Р.Я. Зайцева (2002 г.), С.Н. Дмитриева (2003г.), М.Г. Френкеля (2005 г.), Г.А. Смирного (2008 г.) и ряда других авторов вопросы административно-правового статуса подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел рассматривались эпизодически в рамках других проблем.

Следовательно, вопросы определения административно-правового статуса подразделений Госавтоинспекции управлений (отделов) внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям нельзя считать новыми. Однако необходимо учитывать, что основные научные труды, преимущественно были опубликованы до принятия ныне действующих нормативных правовых актов, определяющих современную организацию деятельности исследуемых подразделений федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке научно обоснованных предложений и рекомендаций по совершенствованию административно-правового статуса подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел.

В соответствии с поставленной целью в диссертационной работе решаются следующие **задачи**:

- исследование административно-правового регулирования деятельности ГИБДД горрайорганов внутренних дел;
- изучение административно-правовых основ становления и развития современного состояния территориальных органов ГИБДД;

- выявление особенностей административно-правового статуса подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел;

- анализ полномочий подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел;

- изучение функций подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел.

- исследование статуса должностных лиц подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел.

- оптимизация административно-правового статуса подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел.

Объект диссертационного исследования - общественные отношения, складывающиеся в реализации полномочий подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел и составляющие его административно-правовой статус.

Предметом диссертационного исследования является правовое регулирование общественных отношений, возникающих в процессе осуществления подразделениями ГИБДД горрайорганов внутренних дел своей деятельности, нормы, закрепляющие административно-правовой статус данных подразделений, а также правоприменительная практика, научные исследования в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Методологическую основу исследования составляют: всеобщие диалектические методы; общенаучные методы, в частности системный метод, логический метод, анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия; частнонаучные методы, среди которых следует отдельно обозначить юридические методы – формально-юридический метод, метод сравнительного правоведения, метод технико-юридического анализа, а также методы других наук – исторический метод, статистический метод, лингвистический метод. Указанные методы были использованы в их взаимосвязи и взаимообусловленности, что позволило автору изучить

предмет диссертационного исследования целостно и всесторонне.

Теоретическую основу настоящего исследования составили труды российских и зарубежных авторов по вопросам, имеющим отношение к исследуемой проблематике и создающие необходимые методологические предпосылки для ее разработки.

Теоретический вклад в исследование проблем административно-правового статуса учреждений и личности, и в частности, административно-правового статуса подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел внесли современные отечественные учёные Н.Г. Александров, Г.В. Атамчук, В.С. Афанасьев, Д.Н. Бахрах, А.А. Белкин, С.Н. Братусь, Н.В. Витрук, Н.П. Гранат, В.А. Карташкин, А.П. Коренев, М.В. Костенников, В.А. Кучинский, В.В. Лазарев, Е.А. Лукашева, Н.И. Матузов, Г.В. Мальцев, Р.В. Нагорных, А.Ф. Ноздрачев, В.А. Патюлин, Ю.Н. Старилов, Ю.А. Тихомиров, В.Е. Чиркин и др.

Решение задач, поставленных в настоящей работе, потребовало обращения к литературе по теории права, административному праву, гражданскому праву. Специфика предмета диссертационного исследования, так же обусловила необходимость изучения ряда научных работ по административной деятельности органов внутренних дел.

Нормативную правовую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, Федеральные конституционные законы, Федеральный закон «О полиции», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», другие федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты Министерства внутренних дел Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, анализ информационных материалов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а так же статьи

отечественных и зарубежных учёных, опубликованные в специальной периодической литературе, Интернет-ресурсы.

Эмпирическую базу исследования составляют статистические данные Главного управления безопасности дорожного движения МВД России о деятельности подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел по обеспечению соблюдения требований безопасности дорожного движения в период с 2006 по 2011 годы, а также судебная практика по рассмотрению дел, связанных с нарушениями в сфере безопасности дорожного движения на территории субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что оно является одним из первых исследований административно-правового статуса подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел, после внесения изменений и дополнений в административное законодательство Российской Федерации, и, в частности, относящееся к сфере обеспечения безопасности дорожного движения. В рамках данного диссертационного исследования, на значительном нормативном, научно-теоретическом и практическом материале осуществлена комплексная теоретико-прикладная разработка вопросов административно-правового статуса подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел.

Новизна научных результатов выражается также в следующем:

- уточнено юридическое содержание базовых понятий, связанных с темой диссертационного исследования;
- осуществлена классификация функций подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел с позиций системного подхода;
- исследована структура подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел, осуществлена классификация структурных единиц;
- установлены объективные связи между структурной организацией подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел и осуществляемых ими функций, определено соотношение структурной и функциональной организации горрайорганов внутренних дел;

- определены формы и пределы административной деликтоспособности должностных лиц подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел;

- сформулированы авторские предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования административно-правового статуса подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел.

Полученные результаты позволили выявить пробелы правового регулирования общественных отношений, складывающиеся в реализации полномочий подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел, противоречия ведомственных актов и федерального законодательства.

В диссертации предлагается авторский проект Положения о подразделении Госавтоинспекции управлений (отделов) внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в котором учтены особенности осуществления специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения, последние изменения в правовом статусе территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации районного уровня.

Указанные элементы новизны диссертационного исследования позволяют сделать вывод о том, что оно вносит реальный вклад в развитие теории административно-правового статуса федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и непосредственно деятельности подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Под пределами административно-правового регулирования деятельности подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел следует понимать обусловленные объективными и субъективными факторами границы государственно-властного вмешательства в административно-правовые отношения, возникающие в процессе исполнения законодательства в сфере безопасности дорожного движения.

2. Подразделения Госавтоинспекции управлений (отделов) внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям – многочисленное звено Госавтоинспекции, являющееся составной частью федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, непосредственно осуществляющие специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения на территории того или иного муниципального образования (города, района и иного населенного пункта, в том числе по нескольким муниципальным образованиям). Административно-правовой статус данных подразделений обусловлен их принадлежностью к органам исполнительной власти, спецификой деятельности в сфере безопасности дорожного движения, характеризуется их целями, задачами, полномочиями и компетенцией, обеспечивающими безопасность дорожного движения на территории, обслуживаемой конкретным подразделением ГИБДД горрайоргана внутренних дел.

3. Важным условием реализации административно-правовых полномочий подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел при взаимодействии с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации является самостоятельность в выборе средств осуществления своих функций каждым субъектом взаимодействия в пределах своей компетенции.

4. Проведенный комплексный анализ существующей системы нормативно-правового регулирования в области обеспечения безопасности дорожного движения позволяет выявить наиболее характерные недостатки. К их числу относятся следующие:

- нормативная правовая база не в полной мере регулирует общественные отношения в этой области и характеризуется наличием целого ряда противоречий;

- имеются пробелы в нормативном правовом регулировании координации деятельности органов исполнительной власти, как на федеральном, так и на региональном уровне;

- недостаточно детально определен порядок финансирования необходимых мероприятий в рассматриваемой области;

- недостаточно строго регламентированы формы и методы контроля, за соблюдением требований безопасности дорожного движения;

- законодательство об административных правонарушениях в области обеспечения безопасности дорожного движения не обеспечивает в полной мере реализацию главной задачи - предупреждения правонарушений;

- практически отсутствуют нормы, стимулирующие участие институтов гражданского общества и средств массовой информации в деятельности по предупреждению аварийности.

5. Анализ правоприменительной практики выявил необходимость единого подхода к понятию эвакуация транспортного средства. В целях повышения эффективности организационного обеспечения деятельности ГИБДД горрайоргана внутренних дел предлагается закрепление определения эвакуации в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (гл. 27) как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяемой за нарушения правил остановки или стоянки, повлекшее создание препятствий для движения других транспортных средств или пешеходов. При этом, решение об эвакуации транспортного средства должно приниматься соответствующим должностным лицом подразделения ГИБДД горрайоргана внутренних дел на территории обслуживания которого имело место административное правонарушение, что способствует повышению уровня дорожной дисциплины и снижению затрачиваемого владельцами транспортных средств времени на поиски эвакуированного автомобиля.

6. Целесообразность ужесточения ответственности при повторном совершении административного правонарушения в пределах обслуживания

территории ГИБДД горрайоргана внутренних дел обусловлена необходимостью обеспечения безопасности дорожного движения.

7. В качестве мер направленных на совершенствование правоприменительной деятельности подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел следует назвать:

- патрулирование обслуживаемой территории в штатском;
- совершенствование взаимодействия с соседними нарядами при преследовании;
- четкое закрепление порядка применения оружия и специальных средств, с соблюдением правил блокирования обслуживаемой территории при скоплении людей.

8. Авторский проект Положения о подразделении Госавтоинспекции управлений (отделов) внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям (ГИБДД горрайоргана внутренних дел)

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что оно вносит определённый вклад в развитие административного права, так как за счёт проведённого исследования произошло наполнение объёма знаний о административно-правовом статусе подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел.

Выводы и положения диссертационного исследования могут быть использованы при проведении дальнейших научных исследований по вопросам, связанным с обеспечением безопасности дорожного движения на всей территории Российской Федерации, а так же как дополнения в разделы административного права в области административно-правового статуса органов государственной власти.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его выводы и предложения, направлены на совершенствование практической деятельности подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел, и в силу этого могут способствовать дальнейшей оптимизации применения административного законодательства

в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в целом.

Рассмотренные в диссертации вопросы позволили детально раскрыть содержание категорий «подразделения ГИБДД», «начальник подразделения», «горрайорган внутренних дел»

Рекомендуемые меры по дальнейшему развитию административно-правового статуса территориальных подразделений по обеспечению безопасности дорожного движения могут быть использованы при разработке программ законотворческой и нормотворческой деятельности по совершенствованию правовой основы, регулирующей работу по обеспечению безопасности дорожного движения в России в целом.

Некоторые выводы и предложения диссертационной работы по совершенствованию административно-правового статуса подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел могут быть использованы в процессе преподавания курсов «Административное право», «Административная деятельность органов внутренних дел» в общеобразовательных учреждениях МВД России. Материалы диссертации могут быть использованы при подготовке учебных, практических и учебно-методических пособий по соответствующим дисциплинам.

Обоснованность и достоверность результатов исследования определяются выбором и применением утвердившихся в науке методологических положений по исследуемой проблеме; комплексным характером исследования, обеспечивающим всестороннее и объективное изучение поставленных задач; применением общих и частных научных методов исследования; изучением эмпирического материала в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, а также апробацией результатов исследования.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и рекомендации диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международных, всероссийских и межвузовских научно-практических и научно-теоретических конференциях, круглых столах и

семинарах в 2008-2010 г.г., в частности: «Психология обеспечения правопорядка и безопасности» (СПб., 2008 г.), «Правоохранительная деятельность органов внутренних дел России и зарубежных государств в контексте современных научных исследований» (СПб., 2008 г.), «Региональная информатика – 2008» (СПб., 2008 г.); «Законность, Правопорядок, Безопасность» (СПб., 2010 г.), при обсуждении на заседаниях кафедры уголовно-правовых и специальных дисциплин ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» и подготовке публикаций по теме исследования.

Некоторые положения диссертации внедрены в учебный процесс Орловского юридического института МВД России, а так же используются в практической деятельности подразделений УГИБДД УМВД по Астраханской области и УГИБДД ГУМВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Структура работы обусловлена её предметом, целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень научной разработанности проблем исследования, определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, раскрываются методологическая и теоретическая основы диссертации, отмечается научная новизна работы, ее теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Подразделения ГИБДД горрайорганов внутренних дел в системе МВД РФ» включает в себя три параграфа: (§1) *«Правовые основы деятельности подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел»*; (§2) *«Организационные основы деятельности подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел»*; (§3) *«Структура правового статуса подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел»*.

В первом параграфе автор анализирует нормативные правовые акты, касающиеся правовой основы деятельности подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел.

Диссертант утверждает, что проблемы административно-правового статуса Госавтоинспекции и ее подразделений в качестве объекта монографического исследования ранее не выступали. Незаслуженно обделены вниманием административно-правовой науки контрольно-надзорные правоотношения как особый вид административно-правовых отношений, участниками которых является ГИБДД и ее подразделения, исследуемые в данной работе.

Именно правовой аспект, как средство регулирования отношений в сфере дорожного движения, занимает очень важное место в общей проблематике обеспечения безопасности дорожного движения.

Предлагается считать, что правовой основой деятельности подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел являются: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные

законы, Закон Российской Федерации № 3-ФЗ, от 7 февраля 2011 г. «О полиции», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», другие федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты Министерства внутренних дел Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Согласно Положению о ГИБДД МВД РФ Государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (Госавтоинспекция) осуществляет специальные: контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Анализируя правовые основы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел МВД России в области дорожного движения, диссертант условно разделяет их на четыре уровня:

1-ый уровень - федеральное законодательство (Конституция Российской Федерации, КоАП РФ, Федеральный закон 7 февраля 2011 г. № 3 - ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»);

2-ой уровень - законодательство субъектов РФ (например, Закон Санкт-Петербурга от 11 июля 2005 г. № 332-49 «Об ограничении или прекращении движения транспортных средств на дорогах в Санкт-Петербурге» и др.);

3-ий уровень - подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти (указы Президента РФ, например, от 15 июня 1998 года № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения», от 22 сентября 2006 года № 1042 «О первоочередных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»;

постановления Правительства РФ, например, от 25 апреля 2006 года № 237 «О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения» и др.;

4-ый уровень - локальные нормативные акты органов внутренних дел РФ (например, приказы МВД России от 8 июня 1999 г. № 410 «О совершенствовании нормативно-правового регулирования деятельности Службы дорожной инспекции и организации движения Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации», от 23 марта 2002 г. № 263 «Об организации деятельности строевых подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации», от 27 января 2003 г. № 59 «О порядке регистрации транспортных средств», от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» и др.).

Второй параграф посвящен анализу организационных основ деятельности подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел.

В работе подчеркивается, что территориальные органы управления Госавтоинспекции субъектов Российской Федерации являются структурными подразделениями министерств (главных управлений, управлений) внутренних дел соответствующих субъектов и руководят деятельностью подчиненных им специализированных и иных подразделений Госавтоинспекции.

Структура и штатная численность территориальных органов управления Госавтоинспекции субъектов Российской Федерации, а также подчиненных им специализированных и иных подразделений Госавтоинспекции, определяются в установленном порядке по предложению руководителей территориальных органов управления Госавтоинспекции

субъектов Российской Федерации и по согласованию с руководителем федерального органа управления Госавтоинспекции.

В процессе диссертационного исследования устанавливается, что территориальная компетенция ГИБДД зависит от уровня органа в системе Госавтоинспекции. Для отделов и отделений - это границы муниципальных образований, закрытых административно-территориальных образований.

Основными направлениями развития ГИБДД являются совершенствование ее правовой базы, организационно-структурного построения, качественного улучшения работы с кадрами, укрепление внутрисистемного и внешнего взаимодействия ГИБДД, решение вопросов материально-технического плана, разработка и внедрение компьютерных систем автоматизированного поиска, контроля за дорожным движением и учета.

На современном этапе развития системы МВД РФ в целом и подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел, в особенности, на первый план деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения выдвигаются задачи предупреждения, профилактики ДТП, организаторская и воспитательная работа.

В **третьем параграфе** автор, обращаясь к вопросам структуры правового статуса подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел, делает вывод, что их административно-правовой статус как правовая категория в методологическом плане основывается и производна от ряда положений общей теории права, норм управления, конституционного, административного права, иных отраслей научного знания. В первую очередь речь идет о таких правовых категориях, как правоотношение, механизм правового регулирования, правовое положение, соотношение права и законодательства.

Соискатель обосновывает, что под административно-правовым статусом Госавтоинспекции как специализированного органа в системе органов внутренних дел МВД России следует понимать закрепленную в

нормативных правовых актах совокупность целей, задач, функций и полномочий Госавтоинспекции и ее сотрудников, согласно которым данный орган осуществляет контроль и надзор за безопасностью дорожного движения в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, интересов общества и государства, а также реализации единой государственной политики в области безопасности дорожного движения.

Теория правового статуса, в том числе административно-правового статуса структурного образования, исходит из признания многоэлементности рассматриваемого понятия. В соответствии с ней административно-правовой статус подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел может быть представлен следующими блоками: целевым, структурным, компетенционным.

По мнению соискателя, административно-правовой статус подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел и их руководителей нуждается в совершенствовании, которое может заключаться в следующем: для подразделений – это уточнение целей, задач и функций на законодательном уровне; сосредоточение деятельности подразделений ГИБДД дел на функциях борьбы с преступностью, раскрытия преступлений, обеспечения общественного порядка и безопасности; упрощение организационных и управленческих структур; для руководителя - более четкое законодательное и ведомственное регламентирование его прав и обязанностей, взаимоотношений с руководителями вышестоящих органов и органами местного самоуправления; предоставление ему более широких прав по руководству. При подобном переосмыслении задач подразделений по обеспечению безопасности дорожного движения, а также методов и средств по их осуществлению, необходимо понять и организационно-правовую модель этих структурных подразделений, в рамках которой и взаимодействуют её различные элементы, наделённые определёнными статусами. Сложившаяся система ГИБДД на современном этапе её развития

не лишена определённых структурно-функциональных недостатков, которые являются следствием её «формальности» и отсутствия активно внедряемых в эту систему новых методов, используемых в теории управления. В результате имеет место разобщённость и дублирование функций в работе служб и подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел. Особенно это проявляется на низовом уровне, так как подобные подразделения – это самое многочисленное звено системы ГИБДД, осуществляющее специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Причём разобщённость прослеживается в ходе процесса нормативно-правового регулирования.

Отмечается, что отделы (отделения) ГИБДД горрайорганов внутренних дел являются сложными организационными структурами, которым присуща многогранная направленность деятельности. И данная структурность приводит к существованию ряда проблем структурно-функционального и организационно-правового характера.

Вторая глава «Механизм и реализация правового статуса подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел» включает в себя четыре параграфа: (§1) *«Полномочия подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел»*; (§2) *«Функции подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел»*; (§3) *«Должностные лица подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел»*; (§4) *«Вопросы оптимизации административно-правового статуса подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел»*.

В **первом параграфе** анализируются термин «полномочия подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел» и следующие их полномочия в сфере обеспечения безопасности дорожного движения:

- организация и проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий;

- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации специальных контрольных, надзорных и разрешительных функции в области обеспечения безопасности дорожного движения;

- координация деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Подразделения Госавтоинспекции управлений (отделов) внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям занимают особое место в системе органов управления и подразделений Госавтоинспекции, которое в первую очередь определяется:

- наличием такой исключительной сферы правоохранительной деятельности, отнесенных в ведению МВД России как обеспечение безопасности дорожного движения);

- многообразием правоохранительных и иных полномочий, осуществляемых данными подразделениями (фактически ГИБДД горрайоргана в том или ином объеме выполняет функцию обеспечения безопасности дорожного движения, включая участие в мероприятиях по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности и розыск угнанных и похищенных автотранспортных средств, а также автотранспортных средств участников дорожного движения, скрывшихся с мест дорожно-транспортных происшествий);

- наличие организационных структур на уровне районов, городов и иных муниципальным образованиям;

- существенным объемом полномочий сотрудников подразделений ГИБДД горрайоргана.

Рассматриваемые подразделения действуют в «рамках дерева юридических целей». Поэтому осуществление в отношении их исполнительно-распорядительной деятельности, не связанной с обеспечением безопасности дорожного движения (охрана общественного порядка розыск автотранспортных средств и их владельцев,

сопровождение транспортных средств, государственный технический осмотр и т.д.), неизбежно. Безусловно, нужно говорить о необходимости создания надежных противовесов практике возложения на подразделения ГИБДД горрайорганов несвойственных им функций.

Во *втором параграфе* автор исследует контрольные, надзорные и разрешительные функции подразделений ГИБДД горрайоргана внутренних дел, анализирует проблемы соотношения понятий «контроль и надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» и «контроль и надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения», где первое выступает родовым по отношению к общему понятию.

В работе отмечается, что контроль следует рассматривать как деятельность по оценке законности, целесообразности, а также организационных, кадровых, финансовых и иных аспектов деятельности в сфере безопасности дорожного движения. При этом, надзор ограничивается оценкой законности деятельности в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Контроль и надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения являются составной частью деятельности ГИБДД по реализации юридических установлений в сфере дорожного движения.

В узком смысле рассматриваемые функции надзора и контроля представляют собой деятельность подразделений ГИБДД горрайоргана внутренних дел и их должностных лиц по учету и проверке исполнения участниками дорожного движения установленных нормативно-правовыми актами предписаний, правил и ограничений, а также применению мер административного принуждения в случае выявления нарушений.

Автором обоснованы предложения по совершенствованию положений Приказа МВД РФ от 2 марта 2009 г. № 185 (в ред. от 31.12.2009) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел

Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения», в котором результат исполнения обозначенных функций определен как «надлежащее обеспечение безопасности дорожного движения, максимально возможное предупреждение дорожно-транспортных происшествий, нарушений правил дорожного движения и обеспечение бесперебойного движения транспортных средств».

Согласно ст. 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (в ред. от 18.07.2011 г.) «О безопасности дорожного движения» безопасность дорожного движения - это состояние процесса перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий.

В связи с этим автор вносит предложение об исключении из Приказа МВД РФ от 2 марта 2009 г. № 185 термина «надлежащее обеспечение», означающий процесс, а не результат реализации функции.

Исследование разграничения функций подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел позволили автору подробно остановиться на некоторых разрешительных функциях: выдача разрешений юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на осуществление деятельности по изготовлению бланков водительских удостоверений, государственных регистрационных знаков на транспортные средства, справок-счетов и другой специальной продукции, необходимой для допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении; выдача в установленном порядке разрешений на установку на транспортных средствах устройств для подачи специальных световых и звуковых сигналов, условных опознавательных знаков (сигналов); разрешение соответствующим организациям установку и снятие технических средств организации дорожного движения и др.

Автор полагает, что для характеристики функций подразделений ГИБДД горрайоргана необходимо, прежде всего, исследовать содержание и возможность выбора средств осуществления своих функций. Анализ различных точек зрения позволяет сделать вывод о том, что самостоятельность в выборе средств осуществления своих функций выступает важным условием реализации административно-правовых полномочий подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел при взаимодействии с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В *третьем параграфе* рассмотрен круг должностных лиц подразделений Госавтоинспекции управлений (отделов) внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям и их административно-правовой статус.

Пунктом 8 Указа Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» уточнено положение о том, что подразделения Госавтоинспекции управлений (отделов) внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, являются структурными подразделениями указанных управлений (отделов) внутренних дел.

Структура отделения ГИБДД горрайоргана, как правило, включает начальника отделения, сотрудников технического надзора, организации движения и дорожной инспекции, пропаганды безопасности дорожного движения, исполнения административного законодательства, дорожно-патрульной службы и регистрационно-экзаменационной работы.

Руководители подразделений Госавтоинспекции управлений (отделов) внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, являются по должности главными государственными инспекторами безопасности

дорожного движения по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, а их заместители - заместителями главных государственных инспекторов безопасности дорожного движения по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям. Указанные лица назначаются на должность и освобождаются от должности министрами (начальниками главных управлений, управлений) внутренних дел по субъектам Российской Федерации по согласованным с руководителями органов управления Госавтоинспекции по субъектам Российской Федерации представлениям начальников управлений (отделов) внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям.

Начальник подразделения ГИБДД горрайоргана является главным государственным инспектором безопасности дорожного движения в городе, районе, районе в городе, а с другой - руководителем структурного подразделения горрайоргана - ГИБДД.

На основании изучения организационно-правовой основы и структуры Госавтоинспекции управлений (отделов) внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям обоснован вывод о том, что административно-правовой статус руководителя подразделения ГИБДД горрайоргана шире, чем административно-правовой статус государственного инспектора, которая ограничена обеспечением безопасности дорожного движения в городе или районе.

На руководителя ГИБДД городского, районного звена возложена организация работы по обеспечению дорожного движения, организация личного состава на выполнение основных задач и функций по обеспечению дорожного движения, участие в обеспечении общественной безопасности, предупреждении, пресечении правонарушений и преступлений на дорогах.

В *четвертом параграфе* диссертант анализирует проблемы совершенствования административно-правового статуса подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел. На основе ранее сформулированных положений и выводов делается попытка анализа теоретических и практических аспектов государственной правовой политики в процессе формирования и деятельности подразделений Госавтоинспекции управлений (отделов) внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям.

Диссертант отмечает, что назрела необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования в области обеспечения безопасности дорожного движения и оптимизации правоприменительной деятельности подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел.

В целях превенции нарушений правил дорожного движения целесообразно ввести квалифицированные составы за повторное совершение административного правонарушения в пределах обслуживаемой территории ГИБДД горрайоргана внутренних дел. В частности, в целях повышения уровня дорожной дисциплины водителей авто-мототранспортных средств предлагается дополнить меры административно-процессуального обеспечения эвакуацией транспортных средств за нарушения правил остановки или стоянки, повлекшее создание препятствий для движения других транспортных средств или пешеходов.

Также отмечается, что от высокой профессиональной квалификации сотрудников, их поведения зависит общественное мнение о полиции в целом, которое, в свою очередь, во многом определяет желание граждан взаимодействовать с подразделениями ГИБДД горрайоргана и существенно влияет на эффективность их работы.

В заключении излагаются основные выводы проведенного исследования и приводятся наиболее значимые теоретические и практические положения.

Основные научные результаты и положения диссертации опубликованы в следующих работах:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, определённых Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Никишкин А.В. Место государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ в системе федеральных органов исполнительной власти // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена: научный журнал. 2009. № 115. С. 259–262 (0,25 п.л.).

2. Никишкин А.В. Функции подразделений государственной инспекции безопасности дорожного движения горрайорганов внутренних дел // Юридическая наука: история и современность: Научный журнал. 2010. № 1. С. 71-77 (0,5 п.л.).

3. Никишкин А.В. Об организационно-правовой структуре подразделений ГИБДД горрайорганов внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 7. С. 81-82. (0,25 п.л.).

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

4. Никишкин А.В. Отделы ГИБДД горрайорганов внутренних дел, пути совершенствования их деятельности // Психология обеспечения правопорядка и безопасности: Материалы международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 21-23 мая 2008 г. - СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2008. С. 238-241 (0,2 п.л.).

5. Никишкин А.В. Безопасность дорожного движения – главная задача государства // Психология обеспечения правопорядка и безопасности: Материалы международной научно-практической конференции. Санкт-

Петербург, 21-23 мая 2008 г. - СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2008. С. 241-244 (0,2 п.л.).

6. Никишкин А.В. Проблемы обеспечения безопасности дорожного движения в России // Правоохранительная деятельность органов внутренних дел России и зарубежных государств в контексте современных научных исследований: Материалы международной научно-теоретической конференции адъюнктов и докторантов. Санкт-Петербург, 27 июня 2008 г. - СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2008. С. 244-248. (0,3 п.л.).

7. Никишкин А.В. Развитие организационно-правового обеспечения деятельности ГИБДД как фактор снижения числа дорожно-транспортных происшествий на автодорогах России // Региональная информатика – 2008 (РИ -2008). XI Санкт-Петербургская международная конференция. Санкт-Петербург, 22-24 октября 2008 г.: Материалы конференции /СПОИСУ. – СПб, 2008. С. 142-143 (0,1 п.л.).

Подписано в печать 27 октября 2011 г.. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.