

## ПРИНЦИПИ, ФУНКЦІЇ ТА МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В УКРАЇНІ

В статті проаналізовано принципи, функції та методи адміністративно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні. Структурами виступають принципи, які складають першооснову забезпечення будь-якої соціальної системи. Забезпечення безпеки дорожнього руху спирається на закономірності виникнення внутрішньої організації, функціонування і розвитку відповідної соціорегулятивної системи та її юридичних складових.

**Ключові слова:** Україна, безпека дорожнього руху, адміністративно-правове забезпечення, громадянин, соціальна система, закономірність, законодавство, організаційні принципи.

В статье проанализированы принципы, функции и методы административно-правового обеспечения безопасности дорожного движения в Украине. Структурами выступают принципы, которые составляют первооснову обеспечения любой социальной системы. Обеспечение безопасности дорожного движения опирается на закономерности возникновения внутренней организации, функционирования и развития соответствующей социорегулятивной системы и ее юридических составляющих.

**Ключевые слова:** Украина, безопасность дорожного движения, административно-правовое обеспечение, гражданин, социальная система, закономерность, законодательство, принципы.

This article analyzes the principles, functions and methods of administrative and legal road safety in Ukraine. Structures are the principles that make up the initial provision of any social system. Road safety based on the patterns of internal organization, operation and development of appropriate sotsiorehulyatyvnoyi legal system and its components.

**Keywords:** Ukraine, road safety, administrative and legal support, citizen, social system, law, legislation, organizational guidelines.

**Постановка задачі.** В адміністративному праві існують такі поняття, як «принципи», «цілі», «функції» та «методи», призначені для адміністративно-правового забезпечення та узгодження елементів будь-якої соціальної системи. У сукупності вони складають комплексний механізм управління соціально-організованою системою, головним призначенням якого, є «формування й посилення організаційного потенціалу суб'єктів управління».

Під час здійснення забезпечення безпеки дорожнього руху постійно відтворюються схеми, моделі й ідеальні структури, за посередництва яких здійснюється контроль їх відповідності своєму соціальному призначенню.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Такими структурами виступають принципи, які складають першооснову забезпечення будь-якої соціальної системи. Термін «принципи» означає основні вихідні положення певної наукової системи. Під принципами теорії управління як прикладної науки, слід розуміти ті вихідні, основні правила, керівні настанови й норми діяльності, що застосовуються для організації системи управління загальними процесами. Хоча принципи і є продуктом логічного мислення, вони мають об'єктивний характер, оскільки відбивають у свідомості людини об'єктивно існуючі закономірності. Водночас принципи є відносно суб'єктивними, оскільки формулюються людьми на підставі узагальнення емпіричних фактів і знань.

Забезпечення безпеки дорожнього руху спирається на закономірності виникнення внутрішньої організації, функціонування і розвитку відповідної соціорегулятивної системи та її юридичних складових. Соціорегулятивними формами, які опосередковують прояви закономірності в організаційній діяльності, є її принципи.

Принципи, на яких ґрунтується система забезпечення безпеки дорожнього руху, мають певні особливості, обумовлені специфікою діяльності суб'єктів із забезпечення безпеки дорожнього руху.

**Виклад основного матеріалу.** У теорії управління існують різні погляди щодо класифікації принципів. Класифікуючи принципи, виділяє загальні принципи, тобто ті правила поведінки, якими мають керуватися всі суб'єкти незалежно від свого статусу, і принципи на рівні галузі (галузеві принципи) або принципи на статусному рівні – інституційному, організаційному та груповому. У свою чергу, принципи поділяються на

загальні та спеціальні (організаційно-технологічні) – принципи побудови систем й принципи здійснення процесу. Виокремлюються наступні групи принципів: суспільно-політичні, структурні та принципи державно-управлінської діяльності.

Найбільш розробленою вважається класифікація, яка поділяє принципи на такі види: а) структурно-цільові, що відображають закономірності, відносини і взаємозв'язки раціональної будови «дерева» цілей; б) структурно-функціональні, що характеризують закономірності, відносини і взаємозв'язки будови функціональної структури; в) структурно-організаційні, пов'язані із закономірностями, відносинами й взаємозв'язками побудови організаційної структури; г) структурно-процесуальні, які дають уявлення про основні (визначальні) закономірності, відносини і взаємозв'язки раціонального й ефективного ведення діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

Підтримуючи точку зору стосовно загальної систематизації принципів, у свою чергу поглиблює видову класифікацію окремих, тепер уже родових ознак. Наприклад, серед структурно-організаційних принципів вона виділяє такі: а) принцип єдності системи державної влади, що забезпечує цілісність, узгодженість та дієвість процесів; б) територіально-галузевий принцип, що зумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва та обслуговування, сфери суспільної життєдіяльності; в) принцип багатоманітності організаційних зв'язків, що розкриває вертикальні та горизонтальні організаційні взаємозв'язки; г) принцип об'єднання колегіальності та єдиноначальності, зумовлене специфікою організаційної побудови та порядком діяльності окремих інститутів.

У системі забезпечення безпеки дорожнього руху саме організаційні принципи визначають основні засади здійснення діяльності у певній галузі. У зв'язку з цим слід розрізняти організаційні принципи побудови системи забезпечення безпеки дорожнього руху та організаційні принципи її функціонування. Такий поділ зумовлюється подвійним характером поняття «забезпечення безпеки». Хоча розмежування зазначених видів принципів має умовний характер, оскільки неможливо категорично визначити їх як основи організації або здійснення діяльності, оскільки принцип побудови впливає на діяльність, і навпаки, оскільки діяльність тісно пов'язана з організацією.

До принципів побудови системи забезпечення безпеки дорожнього руху слід віднести наступні.

По-перше, це *принцип єдності*, який має забезпечувати цілісність системи та узгодженість дій усіх державних галузевих служб, у нашому випадку об'єднаних у державну систему забезпечення безпеки дорожнього руху. Єдність цієї системи проявляється у такій взаємній залежності її компонентів, коли із зміною одного з них змінюються й усі інші, що впливає на систему в цілому. Основними характеристиками будь-якої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині її та з навколишнім оточенням. Зазначений принцип дозволяє покласти на систему забезпечення безпеки дорожнього руху основну функцію (загальна безпека дорожнього руху), виконання якої і є її головним завданням. Свого часу, з 1995 р. по 1998 рр., в Україні існувала Державна комісія з безпеки дорожнього руху, яка координувала діяльність центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, діяльність яких впливала на стан безпеки дорожнього руху. До її складу входили представники уряду та відповідних міністерств і відомств, які відповідно до принципу єдності повинні були виконувати єдину функцію – забезпечення безпеки дорожнього руху.

По-друге, це *лінійний принцип*, сутність якого полягає в тому, що для забезпечення безпеки дорожнього руху кожний галузевий об'єкт підпорядковується лише одному власному галузевому суб'єкту, при цьому вплив здійснюється в межах компетенції останнього та з використанням усього арсеналу форм і методів управління об'єктом.

Використання цього принципу щодо системи різнорідних галузей суспільної діяльності, об'єднаних в єдину систему безпеки дорожнього руху, є цілком природним явищем, оскільки забезпечення безпеки (зокрема, в сфері дорожнього руху) потребує фахових галузевих знань.

По-третє, це *функціональний принцип*, який означає, що організаційна структура будь-якої системи визначається, насамперед, основними функціями, виконання яких покладається на неї. У зв'язку з цим до структури системи забезпечення безпеки дорожнього руху повинні належати відповідні підрозділи, що спеціалізуються на виконанні однієї чи кількох споріднених функцій, але сукупність усіх окремих функцій галузевих служб та підрозділів має забезпечити більш повний стан безпеки дорожнього руху. Загальне значення функціонального принципу можна обґрунтувати окремими статтями Положення про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи, де, наприклад, зазначено, що у побудові структур органів виконавчої влади слід дотримуватись функціонального, а не галузевого принципу. У нашому випадку структура органів виконавчої влади (міністерств та відомств), об'єднаних у систему забезпечення безпеки дорожнього руху, будується за галузевим принципом, і саме у цьому випадку доцільно запропонувати дотримання функціонального принципу побудови системи.

Наступний принцип забезпечення безпеки дорожнього руху – *галузевий* – реалізується у такій структурній будові соціальної системи, де однорідні за характером діяльності об'єкти закріплюються за відпо-

відним органом забезпечення й утворюють певну сферу діяльності. У системі забезпечення безпеки дорожнього руху з метою реалізації завдань і функцій, поставлених перед нею державою, об'єднуються відповідні галузеві підрозділи та служби.

*Територіальний принцип* відбивається у такій структурній будові, за якої державні органи здійснюють комплексне забезпечення безпеки на певних чітко окреслених територіях. Діяльність із забезпечення безпеки дорожнього руху здійснюється за допомогою об'єднання підрозділів та служб з урахуванням адміністративно-територіального поділу, географічного положення, кількості населення тощо. Так, у 1995 р. були створені Комісії з безпеки дорожнього руху не тільки на державному рівні, а й на регіональному – при обласних державних адміністраціях, міськвиконкомках та райдержадміністраціях.

*Принцип подвійного підпорядкування* може належати як до принципів побудови системи забезпечення безпеки дорожнього руху, так і до принципу функціонування цієї системи. Належність до першої групи організаційних принципів зумовлюється підпорядкованістю по вертикалі безпосередньо вищій ланці управління, наприклад, районної комісії з безпеки дорожнього руху – обласній, а з іншого – по горизонталі районним органам державної виконавчої влади або місцевого самоврядування.

*Принцип системності* передбачає, що суб'єкт забезпечення безпеки дорожнього руху під час вибору методів, форм і засобів впливу на об'єкт мусить урахувати ті зміни, які відбуваються в середовищі, у межах якого функціонує й розвивається система. Зміни, які відбуваються у суспільстві, економічному, політичному та соціальному житті, мають впливати на розвиток і вдосконалення діяльності із забезпечення безпеки дорожнього руху. Може, саме з міркувань доцільності державні комісії з питань безпеки дорожнього руху було ліквідовано.

До організаційних принципів функціонування системи забезпечення безпеки дорожнього руху слід віднести наступні: принцип диференціації та фіксування повноважень, принцип поєднання колегіальності та єдиноначальності, принцип взаємодії підрозділів та служб органів держави, принцип контролю, принцип раціональності, принцип забезпечення стійкості системи відносно зовнішнього середовища та принцип повноти та достовірності інформації.

*Принцип диференціації та фіксування повноважень* передбачає чітке визначення компетенції кожного органу та посадової особи. У системі забезпечення безпеки дорожнього руху завдання (провідні напрямки діяльності) органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів визначаються відповідно до законів України «Про дорожній рух», «Про міліцію», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» тощо. На підставі цих законів мають розроблятися відповідні Положення, які б визначали правовий статус органу та організації або регламентували порядок здійснення певних дій у сфері дорожнього руху. Такі повноваження повинні фіксуватися у відомчих нормативних актах. Усі правові документи, які оформляють організацію з питань забезпечення безпеки дорожнього руху, повинні цілком відповідати компетенційним актам як основним базовим регуляторам діяльності кожного органу.

*Принцип поєднання колегіальності та єдиноначальності* передбачає існування двох форм здійснення владних повноважень. Забезпечення безпеки дорожнього руху органами виконавчої влади базується, як правило, на принципі єдиноначальності. Проте існують і колегіальні форми обговорення найважливіших питань. Колегіальність, як зазначає О. М. Бандурка, виступає як форма колективної розробки проектів рішень і тим самим підвищує ступінь їх обґрунтованості, до того ж сприяє підвищенню відповідальності колективу в процесі виконання вироблених й ухвалених управлінських рішень. Прикладом колегіально розроблених законодавчих актів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху можуть бути такі документи, як Інструкція про порядок направлення громадян для огляду на стан сп'яніння в заклади охорони здоров'я та проведення огляду з використанням технічних засобів, затверджена спільним Наказом Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України й Міністерства юстиції України від 24.02.95 р. № 114/38/15-36-18, Інструкція по забезпеченню безпеки дорожнього руху в місцях проведення дорожніх робіт на автомобільних дорогах, затверджена УДАІ МВС України та корпорацією «Укравтодор» від 27.09.95 р., Інструкція про спільну діяльність щодо виявлення викраденого автотранспорту та порядок контролю транспортних засобів, які перетинають державний кордон України, затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України, Державного комітету у справах охорони державного кордону України від 7.08.2000 р. № 520/390, тощо.

*Принцип взаємодії підрозділів та служб органів держави*, що належать до системи забезпечення безпеки дорожнього руху має такий зміст. Взаємодію можна розглядати як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємно доповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи в цілому. При цьому необхідно мати на увазі, що взаємодія проявляється не лише у внутрішньоорганізаційній діяльності системи, але і в зовнішніх її функціях, наприклад під час взаємодії у нашому випадку правоохоронних органів й органів соціального спрямування (освіти та охорони здоров'я) між собою та з громадськими формуваннями.

*Принцип контролю* встановлює додержання заданих системі параметрів та проявляється в наступних завданнях, до яких належать: неухильне додержання законів і нормативних актів, що регламентують діяль-

ність органів, які здійснюють забезпечення безпеки дорожнього руху, своєчасне та якісне виконання рішень, підвищення дисципліни тощо. Контроль у системі забезпечення безпеки дорожнього руху як певний вид діяльності можна розглядати як самостійну дію або як складову частину інших видів діяльності держави та функцій її органів. Такий висновок є правильним і для тих організацій, де контроль не є єдиним й основним змістом діяльності. Так, функцією контролю у системі забезпечення безпеки дорожнього руху наділено Кабінет Міністрів України, облдержадміністрації, органи місцевого самоврядування, а функція відомчого контролю була надана Міністерству інфраструктури України, Міністерству внутрішніх справ (Державтоінспекції) України, Міністерству охорони здоров'я України (Український медичний центр безпеки дорожнього руху) та Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України (навчально-виховні заклади).

*Принцип раціональності* полягає в тому, що цілі та завдання діяльності із забезпечення безпеки дорожнього руху повинні досягатися за найменших фінансових, ресурсних (сил та засобів) і часових витрат. Раціональність базується на розробці науково обґрунтованих варіантів рішення, їх порівнянні та виборі найкращого. головною вимогою до розробки рішень – обґрунтування ступеня ймовірності досягнення результату в певних межах та відповідальність за їх реалізацію.

*Принцип забезпечення стійкості системи відносно зовнішнього середовища* полягає в тому, що стійкість та стабільність системи забезпечення безпеки дорожнього руху визначаються якістю стратегічного й оперативного регулювання, що призводить до найкращої пристосованості системи до змін у зовнішньому середовищі, в тому числі і несприятливих.

*Принцип повноти та достовірності інформації* має такий зміст. Повнота інформації використовується для визначення змісту найбільш істотних параметрів. Інформація вважається повною, якщо вона відповідає необхідному обсягу. Невідповідність між викликанною та отриманою інформацією свідчить або про її неповноту, або про її надмірність, а це потребує додаткових людських ресурсів і технічних засобів. Інформація має відповідати тому об'єкту, явищу або процесу, які вона відображає. Ступінь такої відповідності і характеризує її достовірність.

Таким чином, принципи в системі забезпечення безпеки дорожнього руху мають велике значення, оскільки їх застосування «дозволяє обрати найбільш оптимальні варіанти структури та функціонування органів, раціонально розподіляти компетенцію між суб'єктами діяльності, усувати паралелізм та дублювання функцій».

Сутність функціональності системи організації дорожнього руху зумовлюється двома складовими, а саме, з одного боку, забезпеченням, єдністю, узгодженості та взаємозв'язків груп системи, а з іншого – розвитком, зміною та вдосконаленням кожної структури, яка входить до складу такої системи.

Місце функцій у соціальних системах, на погляд автора, найбільш вдало розглянуто у схемі: «мета → завдання → функції». Цей алгоритм аналізу функцій у цілому можна застосувати і до системи забезпечення безпеки дорожнього руху.

Загальний термін «функція» походить від латинського «functio» – «виконання».

Відомий французький спеціаліст у галузі адміністративного права Б. Гурне зазначає, що в системі понять науки термін «завдання» є синонімом терміну «функція», що використовується для визначення діяльності будь-яких установ незалежно від їх утворень.

На думку багатьох учених-адміністративістів, функції – це найбільш опрацьований чинник, найбільш стійка та постійна категорія, яка, як правило, закріплюється в нормативних актах. У функціях проявляються як цілі, так і завдання, а також через них здійснюється вплив на суб'єкт та об'єкт.

Функціям належить провідна роль у формуванні організаційних структур системи, оскільки організаційна структура соціальної системи – це внутрішній її устрій (будова), що охоплює склад взаємопов'язаних та взаємодіючих структурних підрозділів (посадових осіб), між якими у визначеному порядку розподілено функції та повноваження, а також відповідальність за результати їх виконання.

У науковій юридичній літературі й досі залишається дискусійним питання про співвідношення функцій та компетенції органів системи забезпечення безпеки дорожнього руху. «Функції – явища не юридичні, і тому вони не можуть бути елементами компетенції. Але законодавство покладає на відповідні органи виконання тих чи інших функцій, у зв'язку з чим у певного органу чи підрозділу виконавчої влади виникає право й обов'язок здійснювати функції». Тому кожна структурна одиниця системи забезпечення безпеки дорожнього руху має свою функціональну компетенцію, а держава, визначаючи компетенцію органів згаданої системи, надає їм право застосовувати ті чи інші форми діяльності в процесі виконання функцій.

**Висновок.** Отже, функції не будучи складовим елементом компетенції, отримують у ній свій юридичний вираз шляхом установлення в статуті органу його завдань та повноважень. Таким чином, функції не вважаються складовими елементами та не знаходять свій прояв у компетенції органів системи забезпечення дорожнього руху. У компетенції органів забезпечення безпеки у певній галузі закріплюються лише повноваження щодо виконання тих чи інших функцій, покладених на органи системи забезпечення дорожнього руху.

У спеціальній літературі зустрічаються різні варіанти класифікацій функцій, причому ті ж самі функції залежно від ознаки класифікації можуть належати до різних видів.

Класифікація функцій повинна мати такий вигляд: а) загальні або основні функції; б) спеціальні чи спеціалізовані функції, які відображають специфіку конкретного суб'єкта або керованого об'єкта; в) допоміжні або обслуговуючі функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій.

#### Література

1. Бандурка О. М. *Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка.* – Х., 1998. – 480 с.
2. Ведяхина К. В. *Основные нравственно–этические и социально-политические принципы российского права : дисс. ... канд. юрид. наук / К. В. Ведяхина.* – Самара, 2001. – 255 с.
3. Атаманчук Г. В. *Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук.* – М., 1997. – 400 с.
4. Нижник Н. Р. *Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машков.* – К., 1998. – 160 с.
5. *Новий тлумачний словник української мови : в 4 том. / уклад. В. Яременко.* – К., 1998. – 911 с.
6. Пілішкін В. М. *Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Пілішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка.* – К. : НАВС України, 1999. – 702 с.
7. Лукьянов В. В. *Безопасность дорожного движения / В. В. Лукьянов.* – М. : ВНИИБД СССР, 1974. – 247 с.
8. Марчук В. М. *Основы научной организации государственного управления (административно-правовой аспект) / В. М. Марчук.* – К., 1979. – С. 40–41.
9. Колпаков В. К. *Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков.* – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.
10. Рябченко О. П. *Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... д. ю. н. / О. П. Рябченко* – Х., 2000. – 466 с.