

ШПОРТА Е.А. ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ВИКОНАННЯМ ЗАКОНІВ, ЩО РЕГЛАМЕНТУЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ПРОФІЛАКТИКИ ЗЛОЧИНІВ

Rozglanyuta praktyka pravovogo reguluvannya prokuraturoju profіlaktyky zlochiniv.

\*\*\*

SHPORTA E.A. ATTORNEY SUPERVISION EXECUTION OF THE LAWS REGULATING ACTIVITY SUBJECTS OF PREVENTIVE MAINTENANCE OF CRIMES

Practice of legal regulation by Office of Public Prosecutor of preventive maintenance of criminality is considered.



**Х.П. ЯРМАКІ**

*канд. юрид. наук, доц.*

*Одеської юридичної ін-т Харківського національного ун-ту внутрішніх справ*

УДК 351.81:343.346.2

## СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Визначені суб'єкти управління безпекою дорожнього руху, окреслені загальні завдання спеціальних суб'єктів управління безпекою, зокрема ДАІ; надані пропозиції з удосконалення Закону України «Про міліцію» щодо прав і обов'язків її працівників.

В Україні до забезпечення безпеки дорожнього руху має відношення велика кількість різних міністерств та відомств, кожне з яких практично здійснює найрізноманітніші заходи з профілактики дорожньо-транспортних пригод, розробляє пов'язані з вирішенням цієї проблеми внутрівідомчі нормативи та контролює їх виконання. Проте процес дорожнього руху єдиний, його неможливо організувати, якщо не буде забезпечена одноманітність достатньо високих вимог до стану транспортних засобів (незалежно від форми власності, відомчої приналежності, території) та до учасників дорожнього руху. Звідси система забезпечення безпеки дорожнього руху отримує загальнодержавний характер, сутність якої полягає в тому, що усі державні та громадські організації, їх посадові особи повинні забезпечувати дотримання загальнодержавних нормативів, спрямованих на запобігання аварійності та її наслідків, а громадяни, які виступають в якості водіїв та пішоходів, виконувати встановлені правила.

Слід зазначити, що не можна будувати правову соціальну державу, продовжувати курс на демократизацію суспільного життя в умовах, коли не гарантована безпека особи, не забезпечені в повній мірі її права та свободи, не створені належні умови для формування та успішного функціонування громадянського суспільства. У зв'язку з цим особливу актуальність набувають завдання забезпечення стабільності суспільного життя, безповоротності розпочатих в економічній, політичній та духовній сферах реформ. Успішне вирішення цих завдань в значній мірі залежить від ефективної роботи правоохоронних органів

держави, у тому числі й органів ДАІ, яка повинна стати гарантом забезпечення прав та законних інтересів громадян у сфері дорожнього руху.

Забезпечення безпеки дорожнього руху у всьому світі, в тому числі і в Україні, стало значною соціальною проблемою. Досвід країн з розвинутим рівнем автомобілізації показує, що різні виконавчі органи можуть впливати на зміни характеристик руху. У цілому ряді зарубіжних країн функціонують спеціалізовані державні організації із забезпечення дорожнього руху. У США, наприклад, є Національна адміністрація з безпеки дорожнього руху. В Німеччині – Німецька рада з безпеки дорожнього руху. У Франції – Міжвідомча рада з безпеки дорожнього руху. Усі ці органи наділені значними повноваженнями, які підкріплені вагомими матеріальними й фінансовими ресурсами. Відповідно - досягнуто значної досконалості в організації дорожнього руху, а тяжкість та кількість аварій поступово знижується [1].

В Україні управління у сфері забезпечення дорожнього руху здійснюють: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства і відомства, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації.

Відповідно до завдань, які вирішує кожен із зазначених вище органів, суб'єктів управління безпекою дорожнього руху можна поділити на дві групи: загальних та спеціальних. Так, до загальних суб'єктів управління безпекою дорожнього руху відносяться: Верховна Рада Укра-

їни, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та громадські організації. Управління безпекою дорожнього руху є одним із завдань цих органів, але не основним. Ці суб'єкти мають відповідні повноваження у сфері забезпечення дорожнього руху і вирішують в основному конституційно та законодавчо закріплені стратегічні завдання у цій сфері. Наприклад, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України визначають стратегію державного управління безпекою дорожнього руху, яка відтворюється у законах, підзаконних актах (указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України тощо).

До спеціальних суб'єктів управління безпекою дорожнього руху належать: Державна автомобільна інспекція України [2], Державний департамент автомобільного транспорту [3], Управління інвестицій, ремонтно-будівельних та дорожніх робіт Держжитлокомунгоспу України [4], а також спеціальні підрозділи із забезпечення безпеки дорожнього руху підприємств, організацій та установ.

На нашу думку, до загальних завдань спеціальних суб'єктів управління безпекою дорожнього руху слід віднести: забезпечення безпеки дорожнього руху; дотримання екологічних вимог експлуатації транспортних засобів; поглиблення інтеграції в транспортну мережу Європейського співтовариства; здійснення профілактичної та освітньої діяльності у сфері безпеки дорожнього руху; удосконалення конструкції транспортних засобів, засобів технологічного зв'язку, поліпшення стану доріг, вулиць і залізничних переїздів; медичне забезпечення безпеки дорожнього руху та удосконалення системи збереження життя і здоров'я потерпілих у ДТП; забезпечення розроблення, виробництва, проведення науково-дослідних випробувань і впровадження технічних засобів та апаратури автоматизованих систем гнучкого керування дорожнім рухом, контролю швидкісних режимів та екологічного стану доквілля; інформаційне, науково-технічне і нормативно-правове забезпечення безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки транспортних засобів.

Найширше коло адміністративно-наглядових повноважень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху має Державна автомобільна інспекція України, яка є спеціалізованим органом виконавчої влади. Як відзначав О. Міленін, "роль інспекцій з нагляду за дорожнім рухом в загальнодержавній системі забезпечення безпеки дорожнього руху можна виокремити таким чином: здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням усіх правил, стандартів та інших нормативів, які стосуються безпеки дорожнього руху; обов'язкова участь у розробці такого роду нормативів; роз'яснювальна робота, пропаганда з питань дотримання правил руху; регулювання дорожнього руху" [5].

На нашу думку, особливе місце ДАІ в числі суб'єктів адміністративного нагляду визначається двома умовами: цей підрозділ міліції здійснює нагляд за надзвичайно складним соціальним явищем – дорожнім рухом і віднесений до числа державних інспекцій. Зупинимось на короткій характеристиці цих ознак. Аналіз нормативних актів, що регламентують діяльність ДАІ, дозволяє віднести її до числа органів, основним призначенням яких є на-

гляд за відповідністю діяльності наглядових об'єктів. Для Державтоінспекції, так як і для інших інспекцій, характерним є організаційне самовизначення: наявність надвідомчих повноважень, пов'язаних із застосування адміністративного примусу, право та обов'язок участі у визначенні правового режиму піднаглядних об'єктів. На особливість діяльності ДАІ значно впливає і та обставина, що в результаті сформованих історичних умов ця інспекція є структурним підрозділом органів внутрішніх справ.

Належність до системи МВС України підкреслює і особливе становище ДАІ в системі державних інспекцій. Ці особливості полягають у наступному: по-перше, державна автомобільна інспекція поряд із повноваженнями, властивими більшості державних інспекцій (нагляд за станом піднаглядного об'єкта, винесення обов'язкових до виконання розпоряджень, застосування адміністративного примусу до осіб, винних у протиправній поведінці тощо), виконує, окрім функції забезпечення безпеки дорожнього руху, й інші функції - з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, здійснює деякі й інші передбачені кримінально-процесуальним законодавством функції, тобто виконує чисельні завдання, що покладені на систему МВС України. По-друге, особливе становище Державної автомобільної інспекції в системі державних інспекцій визначається надзвичайно складним об'єктом нагляду. Соціальна гострота проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху, складність піднаглядного об'єкта ставлять Державтоінспекцію в один ряд із найважливішими державними інспекціями, незважаючи навіть на те, що вона не є самостійною структурною організацією, а входить до системи МВС України. Цим пояснюється і дещо ускладнена функціональна структура (у порівнянні з іншими державними інспекціями). До складу Державтоінспекції входять такі підрозділи: дорожньо-патрульної служби, у тому числі й стройові, спеціальні підрозділи супроводу, оперативного реагування і розшуку; авто-технічної інспекції; пропаганди безпеки дорожнього руху; реєстраційно-екзаменаційної роботи; організації руху і дорожньої інспекції; інформаційного забезпечення і впровадження технічних засобів; діагностичні станції.

Таким чином особливість ДАІ полягає у тому, що: 1) Державтоінспекція не становить собою самостійну завершену систему органів, а входить у систему МВС України як структурний підрозділ; 2) повноваження працівників ДАІ поширюються на організацій та посадових осіб, незалежно від їх відомчої підпорядкованості, а також на громадян; 3) їх діяльність, у необхідних випадках, передбачає застосування заходів адміністративного примусу, у тому числі й адміністративних стягнень. Отже, Державна автомобільна інспекція МВС України - це міжгалузевий орган виконавчої влади, який здійснює адміністративно-наглядову діяльність за точним і однаковим виконанням правил, у сфері безпеки дорожнього руху, усіма об'єктами, незалежно від їх відомчої належності.

Але слід відзначити і те, що адміністративно-наглядовими повноваженнями в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, крім працівників ДАІ, наділені усі без виключення атестовані працівники міліції, тобто особи рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України. Так, у п.12 ст.10 Закону України "Про міліцію" зазначено, що одним із обов'язків працівників міліції є "забезпечення в межах своєї компетенції безпеки

дорожнього руху, додержання законів, правил і нормативів у цій сфері... здійснення контролю за утриманням у належному технічному стані та чистоті доріг та вулиць” [6]. Норми такого ж змісту містяться і в інших нормативних актах, які регулюють правове положення конкретних підрозділів ОВС та їх працівників, залежно від напрямку їх правоохоронної діяльності. Так, у Розділ IV “Обов’язки патрульно-постових нарядів міліції” Статуту ППСМ передбачено навіть окремих підрозділ, в якому визначені обов’язки патрульних по забезпеченню безпеки дорожнього руху, зокрема вони повинні: а) знати Правила дорожнього руху і чинне законодавство про відповідальність за їх порушення; б) запобігати і припиняти порушення Правил дорожнього руху, особливо управління транспортними засобами водіями в нетверезому стані і наркотичному сп’янінні, без посвідчення на право управління автотранспортом, пішоходами, а також порядку перевезення вантажів; в) при порушенні Правил дорожнього руху іноземними громадянами або особами без громадянства вживати щодо них заходи на загальних умовах, за винятком осіб, які мають дипломатичний імунітет; г) при порушенні Правил дорожнього руху особами, які мають дипломатичний імунітет, після перевірки документів, що підтверджують особу, у встановленому порядку скласти протокол, після чого документи повернути власнику та інформувати про це оперативного чергового та подати рапорт на ім’я начальника органу внутрішніх справ; д) якщо водій, який має дипломатичний імунітет, керує транспортним засобом у нетверезому стані, відсторонити його від керування, доповісти оперативному черговому і діяти відповідно із одержаними вказівками; е) при дорожньо-транспортній події терміново доповісти про вчинене оперативному черговому або інспектору дорожньо-патрульної служби ДАІ; є) при дорожньо-транспортній події з автомобілем, в якому знаходяться особи, які мають дипломатичний імунітет (якщо вони не потребують медичної допомоги), запропонувати водію бути присутнім при складанні матеріалів за даною подією; ж) допомагати дітям, людям похилого віку й інвалідам при переході ними вулиць; з) в місцях інтенсивного руху транспорту і пішоходів забезпечувати порядок на зупинках громадського транспорту, стежити за додержанням правил дорожнього руху, перевезення людей, посадки і висадки пасажирів [7].

Але, якщо такий обов’язок, як “забезпечення безпеки дорожнього руху, додержання законів, правил і нормативів у цій сфері... здійснення контролю за утриманням у належному технічному стані та чистоті доріг та вулиць” (п.12 ст.10 Закону України “Про міліцію”), незаперечно, є одним із обов’язків усіх без виключення працівників міліції, то такий обов’язок, як “здійснення реєстрації та обліку автотранспортних засобів, приймання іспитів на право керування транспортними засобами, видавання відповідних документів” (п.12 ст.10 Закону України “Про міліцію”), є, на нашу думку, обов’язком не усіх працівників міліції, а тільки деяких із них, тобто спеціально визначених посадових осіб підрозділів ДАІ. Отже, приймаючи до уваги те, що Закон України “Про міліцію” поширюється на всіх працівників міліції не залежно від напрямку їх правоохоронної діяльності і, яким, відповідно до чинного законодавства, присвоєно спеціальні звання міліції, вважаємо доцільним виключити із п.12 ст.10 Закону України “Про міліцію” такий обов’язок, як “здійснення реєстрації

та обліку автотранспортних засобів, приймання іспитів на право керування транспортними засобами, видавання відповідних документів”. Теж саме стосується і таких обов’язків працівників міліції, як: здійснювання досудової підготовки матеріалів за протокольною формою, провадження дізнання; здійснювання адміністративного нагляду за особами, щодо яких його встановлено, а також контроль за засудженими до кримінальних покарань; виконання, в межах своєї компетенції, кримінальних покарань та адміністративних стягнень; проведення криміналістичних досліджень; давання, відповідно до законодавства, дозволу на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів і речовин, щодо зберігання і використання яких встановлено спеціальні правила, а також на відкриття об’єктів, де вони використовуються, охорона на договірних засадах майна громадян, так як ці обов’язки є не загальними а спеціальними, тобто такими, які поширюються на певну категорію працівників міліції. Таким чином, вище приведені обов’язки працівників міліції, які в силу своєї специфіки не можуть поширюватись на усіх без винятку працівників міліції, повинні бути виключені зі ст.10 Закону України “Про міліцію”, яка носить назву “Основні обов’язки міліції”.

Відповідно до п.21 ст.11 Закону України “Про міліцію” працівникам міліції надано права: 1) зупиняти транспортні засоби в разі порушення правил дорожнього руху, наявних ознак, що свідчать про технічну несправність транспорту або забруднення ним навколишнього середовища, а також при наявності даних про те, що він використовується з протиправною метою; 2) оглядати транспортні засоби і перевіряти у водіїв документи на право користування й керування ними, дорожні листи і відповідність вантажів, що перевозяться, товарно-транспортним документам, наявність страхового поліса (сертифіката), про укладення договору обов’язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів; 3) проводити технічний огляд автотранспорту; 4) організувати при необхідності медичний огляд водіїв; 5) затримувати, відстороняти від керування транспортними засобами осіб, які перебувають у стані сп’яніння, а також тих, які не мають документів на право керування або користування транспортними засобами; 6) позбавляти водіїв у передбачених законодавством випадках права керування транспортними засобами; 7) використовувати передбачені нормативними актами технічні засоби для виявлення та фіксації порушень правил дорожнього руху; 8) забороняти експлуатацію транспортних засобів, технічний стан яких загрожує безпеці дорожнього руху чи навколишнього середовища або, номери агрегатів яких не відповідають записам у реєстраційних документах; 9) затримувати і доставляти у встановленому порядку транспортні засоби для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках; 10) відвідувати підприємства, установи й організації для виконання контрольних і профілактичних функцій щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; 11) вимагати від відповідних організацій усунення порушень правил утримання шляхів, обмежувати або забороняти проведення ремонтно-будівельних та інших робіт, інших заходів на вулицях і автомобільних шляхах, якщо при цьому не додержуються вимоги по забезпеченню громадської безпеки [6].

Аналіз вище приведених прав працівників міліції в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху надав змогу зробити висновок про те, що не всі із них є так званими "загальними правами працівників міліції". Таким чином, пропонуємо виключити із переліку прав працівників міліції, які містяться у п.21 ст.11 Закону України "Про міліцію" такі із них, як: перевіряти у водіїв дорожні листи і відповідність вантажів, що перевозяться, товарно-транспортним документам, з'ясувати наявність страхового поліса (сертифіката) про укладення договору обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів; проводити технічний огляд автомобототранспорту; позбавляти водіїв, у передбачених законодавством випадках, права керування транспортними засобами; використовувати передбачені нормативними актами технічні засоби для виявлення та фіксації порушень правил дорожнього руху; доставляти транспортні засоби для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках; відвідувати підприємства, установи й організації для виконання контрольних і профілактичних функцій щодо забезпечення безпеки дорожнього руху.

Крім того, на нашу думку, із переліку загальних прав працівників міліції, які містяться у ст.11 Закону "Про міліцію", необхідно виключити такі, як: 1) викликати громадян і службових осіб у справах про злочини та у зв'язку з матеріалами, що знаходяться в її провадженні; 2) виявляти і вести облік осіб, які підлягають профілактичному впливу на підставі та в порядку, встановлених законодавством, виносити їм офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки; 3) тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях передбачених законодавством категорій осіб; 4) накладати адміністративні стягнення; 5) проводити дізнання, обшуки, вилучення, допити та інші слідчі дії відповідно до кримінально-процесуального законодавства; 6) здійснювати на підставах і в порядку, встановлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи, фото-, кіно-, відеозйомку і звукозапис, прослуховування телефонних розмов з метою розкриття злочинів; 7) проводити фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку, дактилоскопію осіб, які затримані за підозрою у вчиненні злочину або за бродяжництвом, взяті під варту, звинувачуються у вчиненні злочину, а також осіб, підданих адміністративному арешту; 8) проводити кіно-, фото- і звукофіксацію як допоміжний засіб попередження протиправних дій та розкриття правопорушень; 9) вести профілактичний облік правопорушників, криміналістичний та оперативний облік в обсязі, структурі й порядку, що визначаються завданнями, покладеними на міліцію цим Законом;

10) анулювати виданий підприємству, установі й організації дозвіл на придбання, зберігання і використання об'єктів дозвільної системи; 11) видавати у разі наявності небезпеки для життя і здоров'я особам, взятим під захист, відповідно до чинного законодавства, зброю, спеціальні засоби індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку.

Отже, в Законі України "Про міліцію" необхідно передбачити як загальні права та обов'язки працівників міліції, тобто ті, які будуть поширюватись на усіх без винятку осіб рядового та начальницького складу міліції, так і спеціальні права та обов'язки, які будуть поширюватись лише на певну частину атестованих працівників міліції.

Таким чином, під системою суб'єктів адміністративно-наглядової діяльності в сфері забезпечення дорожнього руху ми розуміємо регламентовану нормативними актами сукупність державних та громадських органів, які здійснюють взаємоузгоджені організаційні, правові, соціальні, економічні та технічні заходи, що спрямовані на забезпечення і підтримку необхідного рівня безпеки учасників дорожнього руху.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Дагаєв Ю.О. Не загладжуючи гострі кути // Сигнал. –2000. –№ 5. –С.45.
2. Постанова Кабінету міністрів України «Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ» від 14.04.1997 року // Урядовий кур'єр. –17.04.1997.
3. Постанова Кабінету міністрів України «Про утворення Державного департаменту автомобільного транспорту» від 30.03.2000 р., № 586 // Урядовий кур'єр. – 3.04.2000.
4. Спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства транспорту України, Державного комітету України по житлово-комунальному господарству «Про затвердження Положення про спеціалізовані служби організації дорожнього руху» від 31.12.1993 р., № 859/550/86.
5. Міленін О. Друг водія – інспектор // Сигнал. –2000. –№ 5. –С.20-21.
6. Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // ВВР УРСР. –1991. –№ 4. –Ст.20.
7. Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України» від 28.07.1994 р., № 404.

*Надійшла до редколегії 11.11.2005*

### ЯРМАКИ Х.П. СИСТЕМА СУБ'ЄКТОВ АДМИНИСТРАТИВНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Определены субъекты управления безопасностью дорожного движения, очерчены общие задания специальных субъектов управления безопасностью, в частности ГАИ; даны предложения по усовершенствованию Закона Украины «О милиции» в отношении прав и обязанностей ее работников.

\*\*\*

### JARMAKI H.P. SYSTEM SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE-SUPERVISING ACTIVITY OF MILITIA IN SPHERE OF A TRAFFIC SAFETY

Subjects of management are determined by safety of traffic, the general tasks of special subjects of management by safety, in particular State automobile inspection are outlined; offers on improvement of the Law of Ukraine «About militia» are given concerning rights and duties of its workers.