

УДК 342.9(477)

Л. І. СОПІЛЬНИК,*доктор технічних наук, професор,**ГУМВС України у Львівській області*

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ЯК УПРАВЛІНСЬКИХ КАТЕГОРІЙ

Проаналізовано співвідношення понять контролю і нагляду у сфері організації безпеки дорожнього руху як управлінських категорій.

У теорії адміністративного права справедливо наголошують, що адміністративний нагляд і надвідомчий контроль здійснюється не за всіма аспектами діяльності піднаглядних і підконтрольних об'єктів, а тільки за певними її видами і за колом питань, що нормативно встановлені [1].

На думку В. А. Малиновського, контроль – це процес забезпечення, досягнення організацією своєї мети, що складається зі встановлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження колективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених критеріїв.

В. М. Плішкін визначає контроль як загальну функцію управління, що являє собою нагляд та перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів їх виконання, виявлення недопустимих відхилень від відповідних законів, норм, стандартів, наказів від принципів організацій та регулювання діяльності, яка перевіряється.

Основними цілями контрольної діяльності Ю. М. Козлов і Д. М. Овсянко називають забезпечення дотримання законодавства органами виконавчої влади і їх посадовими особами, доцільне та економне витрачання коштів, підтримку ефективності державного пристрою і підвищення ефективності державного регулювання.

Запропоноване визначення не уточнює сферу, в межах якої виникають контрольні правовідносини, проте містить важливу ознаку поняття «контроль». На думку вчених, предметом контролю є не тільки законність, але і «доцільність» діяльності органів державного управління. Дана ознака має принципове значення для розмежування понять «нагляд» і «контроль».

Метою дослідження є співвідношення понять контролю і нагляду у сфері організації безпеки дорожнього руху як управлінських категорій.

Об'єктом і предметом контролю виступає правомірність дій і рішень підконтрольних суб'єктів, а також оцінка доцільності їх діяльності [2].

Ефективність виконання контрольних наглядних функцій у певній сфері суспільних відносин зумовлюється якістю нормативно-правової урегульованості різних аспектів діяльності органів контролю і нагляду, які діють в цій сфері, у тому числі визначають обсяг наданих їм для цього повноважень, а також процесу практичної реалізації цих повноважень [3].

Спеціалізація контрольної діяльності обумовлена сферою, в якій забезпечується нормативно встановлений результат, а також повноваженнями контролюючого органу [4].

У сфері дорожнього руху основним контрольним-наглядним органом виступає Державтоінспекція України (далі – ДАІ).

Контрольно-наглядова діяльність ДАІ, що реалізується у сфері безпеки дорожнього руху, охоплює широке коло суб'єктів, які так чи інакше впливають на стан безпеки дорожнього руху.

Суб'єкти безпеки дорожнього руху можуть бути представлені двома великими групами: безпосередніми учасниками дорожнього руху (водії, пасажери, пішоходи, погоничі тварин); суб'єктами, що забезпечують належні умови для безпечного дорожнього руху (якість дорожнього покриття, транспортних засобів, підготовка водіїв, належне устаткування дороги, а також встановлення правового режиму руху на дорогах).

Окреслення суб'єктів, з діяльністю яких пов'язана безпека дорожнього руху, дозволяє наочно визначити сферу діяльності ДАІ як суб'єкта контрольних-наглядних правовідносин.

Таким чином, сфера діяльності ДАІ як суб'єкта контрольних-наглядних правовідносин окреслюється, з одного боку, забезпеченням безпеки дорожнього руху, з іншого – безпосередньо дорожнім рухом, якістю транспортних

засобів, дорожнім покриттям, підготовкою водіїв, правовим режимом руху на конкретній дорозі з огляду відповідності вимогам, що забезпечують безпеку дорожнього руху.

Таким чином, сфера контрольно-наглядової діяльності ДАІ визначається відомою формулою: водій – автомобіль – дорога – навколишнє середовище. При цьому кожен із трьох названих напрямів окремо становить складну систему відносин [3].

Суспільні відносини у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху регулюються низкою нормативно-правових актів. Крім Закону України від 10 грудня 1995 р. «Про дорожній рух», Кодекс України про адміністративні правопорушення, до них належить широке коло інших нормативно-правових актів. Серед них: постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про службу безпеки дорожнього руху міністерств...» від 5 квіт. 1994 р. № 227, «Про затвердження Порядку здійснення нагляду за забезпеченням безпеки руху на транспорті» від 4 березня 1997 р. № 204; «Про затвердження Порядку проведення технічного огляду колісних транспортних засобів» від 9 червня 2008 р. № 606 тощо [2].

Виникає необхідність встановлення природи, змісту і видів понять «контроль» і «нагляд», що чергу має значне теоретичне і практичне значення. Отримані при цьому результати можуть бути використані для розвитку теоретичних конструкцій, удосконалення законодавства, а також досягнення не тільки підсумкового ефекту у вигляді безпеки дорожнього руху, але й законності виникнення, зміни і припинення правовідносин у даній сфері [6; 7].

Слід зазначити, що в законодавчих та підзаконних документах до використання вказаних термінів не вироблено єдиного підходу. У Законі України «Про дорожній рух» уживається термін «контроль у сфері дорожнього руху». В Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС використовуються терміни «нагляд за дорожнім рухом» і «контроль за дорожнім рухом» [8]. Таким чином, передбачається, що вказані поняття мають самостійний характер.

У постанові Кабінету Міністрів України від 4 березня 1997 р. № 204 «Порядок здійснення нагляду за забезпеченням безпеки руху на транспорті» на Державтоінспекцію покладені спеціальні функції контролю та нагляду за безпекою руху транспортних засобів.

У нормативно-правових актах МВС України, що регламентують окремі напрями діяль-

ності ДАІ, досліджувані нами поняття також не розмежовуються. Аналіз даних актів свідчить, що Державтоінспекція виконує контрольні, наглядові та дозвільні функції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Про це прямо вказано в Типовому положенні про відділ Державтоінспекції [9].

На нашу думку, відсутність терміна «нагляд» та його визначення в нормативних актах є нелогічною, оскільки нагляд за дорожнім рухом здійснює Дорожньо-патрульна служба, про що йдеться в Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС, затвердженій наказом МВС України від 27 березня 2009 р. № 111.

У Положенні про Державтоінспекцію МВС України, затвердженій Постановою Кабінету України від 14 квітня 1997 р. № 341 йдеться про контроль у сфері дорожнього руху, однак відсутнє визначення контролю в даній сфері.

Аналіз нормативних актів різного юридичного рівня свідчить про те, що суб'єкти нормотворчої діяльності абсолютно вільно оперують поняттями «контроль» і «нагляд». Це створює ситуацію непослідовності і очевидної суперечності позиції суб'єктів нормотворчої діяльності. Означені правові реалії не дозволяють вести мову про виразний зміст кожного з понять і, відповідно, про нормативно-правовий режим реалізації функцій контролю і нагляду [10; 11].

Таким чином, слід констатувати факт відсутності нормативних критеріїв, що дозволяють визначити зміст понять «контроль» і «нагляд» та їх співвідношення.

Більш того, до змісту державного контролю і нагляду включаються й інші поняття. Так, відповідно до законів України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» в зміст функцій по контролю і нагляду включаються: видача дозволів (ліцензій), реєстрація актів, документів, видання індивідуальних правових актів.

Таке розширення змісту понять «контроль» і «нагляд», по суті, розмиває межі даних категорій, що спричиняє абсолютно очевидні проблеми в правозастосовчій діяльності, адже кожне з понять у наведених нормативних актах розглядається як головний предмет правового регулювання. Регулювання того, що не має нормативно окреслених меж, навряд чи має реальну перспективу на успіх [4].

Одним із прогнозованих негативних результатів правозастосовчої діяльності в умовах

аморфності предмету регулювання є виникнення конкурентної ситуації з боку різних законодавчих та інших нормативних актів.

Так, наприклад, ліцензування і реєстрація є предметом регулювання численних законодавчих і підзаконних актів. Постає питання: якою мірою законодавство про контрольню-наглядову діяльність може регулювати відносини щодо квотування і реєстрації, які є предметом регулювання профільного законодавства про реєстрацію і ліцензування?

На наш погляд, відповідь є очевидною: контрольню-наглядове законодавство не повинне втручатися у сферу реєстраційних і ліцензійних відносин, принаймні з метою регулювання порядку ліцензування і реєстрації.

Ще більш невизначена ситуація виникає щодо співвідношення контрольню-наглядового законодавства з правовою базою «видання індивідуальних правових актів», адже видання індивідуальних правових актів охоплює всю сферу виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, в якій контрольню-наглядова діяльність є лише окремим елементом.

Таким чином, завданням науки адміністративного права слід визнати формування і розвиток теорії адміністративного нагляду і контролю, визначення на базі виробленої теорії правових конструкцій «нагляд» і «контроль», підготовку пропозицій щодо формування нормативно обумовленого режиму реалізації контрольню-наглядової діяльності.

Отримані результати, поза сумнівом, необхідно адаптувати до діяльності ДАІ як суб'єкта контрольню-наглядових відносин [5].

Перш за все слід вирішити питання про розмежування понять «контроль» і «нагляд». Обидва поняття припускають встановлення відповідності діяльності піднаглядних або підконтрольних суб'єктів і ухвалюваних ними рішень вимогам відповідних нормативно-правових актів. Такий висновок випливає з результатів аналізу нормативних правових актів, що визначають правовий режим реалізації контрольню-наглядових функцій різними органами виконавчої влади і їх структурними підрозділами.

Розглянемо питання, які юридичні критерії можна використати для розмежування даних понять. Для цього необхідно провести аналіз як нормативної ситуації в даній сфері, так і доктринальної інформації, яка пропонувалася на різних етапах розвитку науки адміністративного права [11].

Слід підкреслити, що в адміністративно-правовій науці продовжується дискусія про співвідношення понять «контроль» і «нагляд», і це не

дивно, якщо взяти до уваги вказану нами вище нормативну невизначеність, яка замість відповіді на питання про співвідношення даних понять ще більше заплутує ситуацію в даній сфері.

Домінуючою позицією про співвідношення вказаних понять є визнання їх самостійного значення. Контролем і наглядом є два види діяльності, що характеризуються різними цілями і завданнями, засобами і повноваженнями суб'єктів контролю і нагляду.

Ми підтримуємо позицію про самостійність понять «контроль» і «нагляд» з наступних міркувань.

По-перше, адміністративний нагляд здійснюється стосовно фізичних і юридичних осіб, які організаційно не підпорядковуються суб'єктові, котрий здійснює адміністративний нагляд [3; 5]. Стосовно внутрішньоорганізаційних відносин термін «нагляд» не використовується в жодному нормативному акті. У таких випадках законодавець та інші суб'єкти, які уповноважені приймати нормативні правові акти, вдаються до терміна «контроль».

По-друге, нагляд не припускає втручання в оперативну-господарську діяльність піднаглядних. У всіх нормативно-правових актах, які так чи інакше стосуються поняття «нагляд» і режиму його здійснення, метою нагляду наголошується встановлення відповідності поведінки і рішень піднаглядних вимогам відповідних нормативно-правових актів. Виявлені відхилення усуваються за допомогою застосування нормативно передбачених засобів і методів [10].

По-третє, на відміну від контролю, об'єктом адміністративного нагляду може бути винятково законна діяльність (дії або бездіяльність) і прийняття індивідуальних правових актів.

Встановлення доцільності діяння (дій або бездіяльності) і прийнятих індивідуальних актів не є завданнями нагляду. Таким чином, недоцільні рішення, а також дискредитційні діяння піднаглядних не повинні сприйматися як об'єкт нагляду. При цьому мова може йти не тільки про нормативно обкреслені дискредитційні повноваження, але і про дискредитційну поведінку суб'єкта, що не має зв'язку з нормативними вимогами.

По-четверте, суб'єктами нагляду є не тільки органи загальної юрисдикції, але й органи, що володіють спеціальною юрисдикцією щодо здійснення нагляду. В останньому випадку мова йде про створенні спеціальних органів виконавчої влади або спеціальних структур у рамках названих органів, які створюються задля здійснення нагляду. Такими органами і структурами є державні інспекції або державні служби.

По-п'яте, суб'єкти адміністративного нагляду, на відміну від суб'єктів контролю, у своїй діяльності не мають права застосовувати заходи дисциплінарної відповідальності відносно піднаглядних. Суб'єкти адміністративного нагляду, які уповноважені застосовувати заходи адміністративного примусу, у тому числі й адміністративного стягнення. Про притягнення до дисциплінарної відповідальності піднаглядних (за наявності на те підстав) суб'єкти адміністративного нагляду можуть лише поставити питання перед компетентним суб'єктом [8; 11].

На думку автора, принципова відмінність контролюючого органу від органу, що здійснює нагляд, полягає в тому, що останній не володіє правом усунення порушень закону, а досягає цього через відповідний орган або посадову особу чи в судовому порядку.

Під адміністративним наглядом слід розуміти міжгалузеву управлінську діяльність контрольного характеру, яка здійснюється спеціальними органами державного управління щодо організаційно не підпорядкованих підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян з приводу виконання ними спеціальних міжгалузевих вимог, правил і норм за допомогою застосування комплексу адміністративних засобів примусу, з метою попередження, виявлення і запобігання правопорушень, притягання винних осіб до відповідальності.

Адміністративний нагляд є одним із методів адміністративної діяльності міліції щодо забезпечення, безпеки громадян і охорони громадського порядку. Варто погодитися з думкою тих учених, які визначають такий нагляд комплексним заходом адміністративного примусу, що підкреслює його правоохоронну сутність.

Учені-адміністративісти відносять адміністративний нагляд до заходів адміністративного примусу.

О. М. Бандурка вважає, що адміністративний нагляд може застосовуватись і як адміністративно-запобіжний захід, і як захід припинення, залежно від обставин застосування.

Про правоохоронну природу нагляду найскравіше свідчить Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», що характеризує адміністративний нагляд як примусовий захід.

Закон визначає адміністративний нагляд як систему тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контроль за поведінкою окремих осіб.

Окремі науковці акцентують увагу на здійсненні контролю у вигляді нагляду, поєднують

чи поняття «контроль» і «нагляд». Це не зовсім правильно. Термін «контроль» (від фр. *controle* – повторний запис з метою перевірки першого). В українській мові слово «контроль» має значення перевірки, а також спостереження з метою перевірки.

На нашу думку, головним завданням контролю є перевірка належного використання всіх правових можливостей, які мають у своєму розпорядженні органи державного управління для виконання своїх організаторських функцій, яка здійснюється з метою виконання покладених на органи державного управління завдань відповідно до їх компетенції.

На наш погляд, при здійсненні контролю мова повинна йти не стільки про виявлення стану належного використання правових можливостей органів державного управління, хоча і цей аспект не повинен бути виключений, скільки про виконання передбачених правом обов'язків [5; 9].

Таким чином, головним критерієм розмежування контролю і адміністративного нагляду визнається предмет інтересу контролюючого суб'єкта. Для контролю таким предметом є законність і доцільність діяльності підконтрольних суб'єктів, а для нагляду – тільки законність діяльності піднаглядних суб'єктів. При цьому контроль допускає наявність відносин організаційної супідрядності між його учасниками.

У той самий час порушення законності піднаглядним суб'єктом у передбачених законом випадках вимагає державного втручання. Формами такого втручання можуть бути: а) застосування заходів адміністративного примусу; б) порушення юрисдикційної справи (наприклад провадження про адміністративне правопорушення); в) видання обов'язкових для виконання розпоряджень.

Необхідно відзначити, що відповідно до обраного нами підходу до співвідношення контролю і нагляду перевірою дії, які здійснюються Державтоінспекцією на виконання названого закону, є адміністративно-наглядовими.

У юридичній літературі за часовими параметрами виділяють попередній, поточний і кінцевий контроль. Таким чином, за критерієм часу контрольно-наглядова діяльність ДАІ може бути поділена на попередні наглядові перевірки; поточні наглядові перевірки; позаплановий контроль; кінцевий контроль.

Нормативно-правові акти, що регламентують діяльність Державтоінспекції, передбачають указані види перевірок.

Висновки. На думку автора, адміністративний нагляд, який здійснюється Державтоінспекцією у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, може бути класифікований і за отриманими при цьому результатами. Таким результатом контрольно-наглядової діяльності може стати встановлення факту відповідності діяльності і стану об'єктів, що перевіряються, вимогам відповідних нормативних актів.

Зауважимо, що в процесі контрольно-наглядової діяльності можуть бути встановлені відхилення від нормативних вимог. Зокрема, можуть бути виявлені ознаки адміністративних правопорушень. У такому випадку матеріали контрольно-наглядової діяльності повинні бути затребувані як підстава для порушення справи про адміністративне правопорушення. З моменту порушення такої справи починається провадження – провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Порушення справи про адміністративне правопорушення не є підставою для припинення контрольно-наглядової діяльності. По-перше, порушень може бути виявлено декілька. По-друге, не кожне відхилення від нормативних вимог визнається адміністративною провиною. По-третє, у зв'язку з виявленими в ході контрольно-наглядової діяльності, фактами, порушень норм або можливості таких порушень передбачені відповідні форми реагування. Суб'єкти нагляду в таких випадках зобов'язані проконтролювати виконання вимог, сформульованих в актах перевірки.

Основними завданнями контрольно-наглядових перевірок є запобігання, виявлення і припинення правопорушень.

Можуть бути запропоновані й інші критерії класифікації видів контролю і нагляду, проте необхідність у цьому виникає, якщо ставиться або вирішується конкретне практичне або наукове завдання.

Список використаної літератури

1. Правила дорожнього руху : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовт. 2001 р. № 1306 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 41. – Ст. 1852.
2. Про затвердження Порядку проведення державного технічного огляду колісних транспортних засобів : постанова Кабінету Міністрів України від 9 лип. 2008 р. № 606 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 51. – Ст. 1682.
3. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
4. Андрійко О. Правове забезпечення процедур державного контролю у сфері виконавчої влади / О. Андрійко // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президенті України. – 1993. – Вип. 2. – Ч. 2. – С. 297–302.
5. Новиков В. В. Адміністративно-правові основи управління, забезпечення безпеки дорожнього руху : монографія / В. В. Новиков. – Л. : ЛІВС при НАВС України, 1998. – 207 с.
6. Про затвердження Порядку здійснення нагляду за забезпеченням безпеки руху на транспорті [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 4 берез. 1997 р. № 204. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/204-97-п>.
7. Ключниченко А. П. Меры административного принуждения, применяемые милицией / А. П. Ключниченко. – Киев : КВШ МВС СССР, 1979. – 87 с.
8. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : закон України від 1 груд. 1994 р. № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.
9. Про затвердження типових положень про підрозділи Державтоінспекції МВС України : наказ МВС України від 5 груд. 2007 р. № 458. – К. : МВС України, 2007. – 12 с.
10. Про затвердження Положення про службу безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій : постанова Кабінету Міністрів України від 5 квіт. 1994 р. № 227 // Зібрання постанов Уряду України. – 1994. – № 8. – Ст. 195.
11. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бандурка Олександр Маркович. – Х., 1994. – 158 с.

Надійшла до редколегії 11.06.2012

СОПИЛЬНЫК Л. И. СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ КАК УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАТЕГОРИЙ

Проанализировано соотношение понятий контроля и надзора в сфере организации безопасности дорожного движения как управленческих категорий.

SOPILNYK L. THE RELATIONSHIP BETWEEN THE CONCEPTS OF CONTROL AND SUPERVISION IN THE FIELD OF ROAD SAFETY AS MANAGERIAL CATEGORIES

The relationship between the concepts of control and supervision in the field of road safety as managerial categories are analyzed.