

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ ДЛЯ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМВІДНОСИН МІЖ СУБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Сутність врегульованих суспільних відносин у сфері управління безпекою дорожнього руху відображається адміністративно-правовою нормою. Вона встановлює загальну програму поведінки суб'єктів та об'єктів державного управління безпекою дорожнього руху шляхом надання їм суб'єктивних прав і встановлення відповідних юридичних обов'язків. Суб'єктами управління визначаються державні органи та їх посадові особи, які мають повноваження у сфері державного управління безпекою дорожнього руху: Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації. Основні завдання щодо забезпечення безпеки дорожнього руху покладені на Державну автомобільну інспекцію України (ДАІ України). Об'єктами – суспільні відносини, які виникають у сфері державного управління безпекою дорожнього руху.

Адміністративно-правова норма має забезпечити стабільність, організованість, визначеність відносин у сфері державного управління. За допомогою адміністративно-правової норми створюється такий режим управління, який формально виключає будь-яку можливість свавілля у діях суб'єкта – носія владних повноважень. Він має діяти тільки в межах праводієспроможності, встановленої правової норми [1, с.166]. Суб'єкт, стосовно якого здійснюються державно-владні повноваження, діє на підставі принципу «дозволено все, що не заборонено законом», але якщо правова норма встановлює його певні обов'язки, він має їх виконувати під загрозою можливості застосування до нього, як і до носія державно-владних повноважень, примусових засобів.

Встановлене адміністративно-правовою нормою правило поведінки не може бути змінене за згодою сторін. Воно обов'язкове для виконання як суб'єктом управління, так і керованим об'єктом. Тому при всій значимості інших засобів регулювання управлінських відносин норма адміністративного права є, і надалі буде, основним засобом забезпечення міцного правового режиму державного управління.

Інтеграція України у світове співтовариство, початок ринкових реформ – все це обумовило не тільки оновлення адміністративно-правових норм, а й створення зовсім нових, що відповідають світовим стандартам її вимогам. Ці стандарти, як і вся чинна міжнародна (світова) правнича система, будуються на принципах захисту прав людини.

Особливо важливе значення для формування адміністративно-правових норм має положення, сформульоване ст.19 Конституції України [2]: ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Звідси – держава мусить бути гарантом від беззаконня, самоуправства, зловживання та свавільних рішень органів державної влади й місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Норми адміністративного права досить різноманітні, тому в адміністративно-правовій теорії так багато уваги приділяється їх класифікації. Серед усіх класифікаційних груп, на які поділяються адміністративно-правові норми – за формою виразу, з позиції становища учасників правовідносин, за змістом, за порядком дії у часі, просторі і за колом осіб, залежно від порядку реалізації прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин [3] – можна визначити класифікаційну групу за формою виразу як ту, що найбільш повно дозволяє дослідити зміст і характер взаємовідносин між суб'єктами державного управління безпекою дорожнього руху.

За формою виразу адміністративно-правові норми діляться на ті, що забороняють, зобов'язують, уповноважують, стимулюють (заохочувальні) та рекомендують. Такий поділ, особливо на забороняючі, зобов'язуючі та уповноважуючі норми, має умовний характер, – адже норма може бути одночасно і зобов'язуючою, і забороняючою. Разом з тим, особливість регулювання адміністративно-правовими нормами можна визначити так, що уповноважуючі норми можуть доповнюватися нормами зобов'язуючими та забороняючими, і тоді той чи інший вид суспільних відносин набуває врегульованого змісту. Тому особливий сенс має дослідження проблем взаємовідносин з позицій визначення його змісту і характеру, визначеного забороняючими, зобов'язуючими або уповноважуючими нормами. Але є інші міркування. Так, у літературі іноді стверджується, що для адміністративного права найбільш властиві норми зобов'язуючої орієнтації. Світовий досвід свідчить, що норми-заборони можуть складати 5–10, а норми-зобов'язання 10–15 відсотків від загальної кількості правових норм. Існує думка, що у суспільстві настав криза, як тільки кількість норм-дозволів у праві знизується до 50 відсотків [1, с.169].

За таких обставин особливе значення набуває дослідження взаємовідносин ДАІ України з іншими органами виконавчої влади щодо забезпечення безпеки дорожнього руху на засадах визначення характеру та змісту адміністративно-правових норм, які регулюють той чи інший бік взаємовідносин.

Закон України «Про міліцію» [4] встановлює регулювання взаємовідносин ДАІ із іншими органами виконавчої влади переважно зобов'язуючими та уповноважуючими нормами. Такими нормами, наприклад, є, відповідно, норми ч.5 п.21 Закону: «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» та норми ч.4 п.21 та п.26 Закону: «відвідувати підприємства, установи й організації для виконання контрольних і профілактичних функцій щодо забезпечення безпеки дорожнього руху».

Уповноважуючими нормами врегульована значна частина державно-управлінських відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. В основному це – норми, які встановлюють загальне правове поле здійснення державного управління безпекою дорожнього руху. Так, компетенція

Кабінету Міністрів України (ст.4 Закону України «Про дорожній рух» [5], органів законодавчої та виконавчої влади Автономної Республіки Крим, областей та міст республіканського підпорядкування (ст.5 Закону України «Про дорожній рух»), участь підприємств, установ, організацій у забезпеченні безпеки дорожнього руху (п.1 ст.12 Закону України «Про дорожній рух») встановлюється саме цими нормами.

Необхідність розробки та використання нормативів дорожнього руху також встановлюються уповноважуваними нормами. Зокрема, ст.40 Закону України «Про дорожній рух» встановлює повноваження міністерств, відомств та інших уповноважених органів щодо розробки, вводу, контролю окремих нормативів для деяких категорій доріг і вулиць.

Уповноважуючі норми п.1 ст.12 Закону України «Про дорожній рух» доповнюються зобов'язуваними нормами п.п.2–4 ст.12 того ж закону, встановлюючи зобов'язання для посадових осіб, що відповідають за експлуатацію та технічний стан транспортних засобів, посадових осіб, які відповідають за будівництво, реконструкцію, ремонт, експлуатацію та облаштування автомобільних доріг, інших споруд, осіб, які відповідають за експлуатацію під'їзних і ґрунтових доріг.

Уповноважуваними нормами регулюється навчання різних груп населення Правил дорожнього руху (ст.20 Закону України «Про дорожній рух»). Зокрема, ч.1 ст.20 Закону встановлює право на керування урядом Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади діяльністю по навчанню різних соціально-вікових груп населення, а ч.3 ст.20 Закону – забезпечення органів освіти вивчення Правил дорожнього руху в усіх дошкільних, середніх, загальноосвітніх і вищих навчальних закладах, професійно-технічних училищах.

Зобов'язуючі і забороняючі норми регулюють питання взаємовідносин суб'єктів державного управління безпекою дорожнього руху щодо користування автомобільними дорогами. Ст.25 Закону встановлює зобов'язання уряду Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади разом з дорожніми органами здійснювати заходи щодо обладнання автодоріг, вулиць та залізничних переїздів об'єктами автосервісу згідно із затвердженими нормативами проєктування, планами будівництва з дотриманням екологічно безпечних умов. Ст.26 Закону встановлює, що обмеження або заборона руху без ордеру можлива лише у випадках, пов'язаних із стихійними явищами, з необхідністю виконання аварійних робіт, про що повідомляються органи виконавчої влади.

Важливою є зобов'язуюча норма щодо здійснення спеціалізованими службами заходів щодо організації дорожнього руху. При цьому положення про спеціалізовані служби затверджуються відповідними державними органами з безпеки дорожнього руху (ст.28 Закону України «Про дорожній рух»). Ця норма важлива тому, що чітко встановлює коло установ, уповноважених на організацію дорожнього руху, а також підстави для встановлення таких повноважень, що повною мірою відповідає організуючому характеру адміністративно-правових норм.

Забороняючі та зобов'язуючі норми регулюють основні вимоги щодо виробництва транспортних засобів (ст.30 Закону України «Про дорожній рух»), а також вимоги щодо ввезення на територію України транспортних засобів (ст.31 Закону України «Про дорожній рух»), серед яких наголошено на необхідності проведення сертифікаційних випробувань у разі виробництва транспортних засобів, а також на зобов'язанні для виробників мати відповідну ліцензію.

Суспільні відносини у сфері реєстрації і обліку транспортних засобів регулюються уповноважуваними, зобов'язуваними та забороняючими нормами. Порядок державної реєстрації уповноважений встановлювати Кабінет Міністрів України, відомчої – міністерства і відомства. Процес здійснення цього встановленого порядку регулюється зобов'язуваними і забороняючими нормами. Забороняючою нормою встановлена заборона експлуатації незареєстрованого транспорту або без номерних знаків. Кінцевого вигляду регулювання реєстрації та обліку набуває встановленням примусового вилучення транспортного засобу. Разом з тим, забороняюча норма щодо відповідальності посадових осіб за порушення порядку реєстрації і обліку у наведених статтях Закону України «Про дорожній рух» не міститься. Відповідні положення містяться у Кодексі України про адміністративні правопорушення [6]] (КУпАП) – ст.128¹ КУпАП.

Зобов'язуваними нормами врегульовано питання запобігання та зменшення викидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, а також шуму і вібрації. Відповідні повноваження мають міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та об'єднання, що здійснюють проектування, виробництво та експлуатацію механічних транспортних засобів (ст.49 Закону України «Про дорожній рух»).

Положення Законів України «Про міліцію» та «Про дорожній рух» конкретизуються у підзаконних нормативних актах. Зокрема, згідно з Положенням про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ [7] уповноважуваними нормами регулюються взаємовідносини ДАІ України із іншими уповноваженими органами виконавчої влади із загальних питань забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема:

- координація здійснення в Україні науково-технічних розробок з питань забезпечення безпеки дорожнього руху та їх впровадження у практичну діяльність (п.п.14 п.4 Положення);

- погодження відповідно до вимог Закону України «Про дорожній рух», інших актів законодавства проекти на будівництво, реконструкцію і ремонт автодоріг, вулиць, залізничних переїздів (п.п.24 п.4 Положення);

- надання учасникам дорожнього руху інформації про умови дорожнього руху, отриману від гідрометеорологічних, дорожніх, комунальних та інших організацій (п.п.25 п.4 Положення) та інші.

Конкретні питання взаємовідносин між суб'єктами дорожнього руху регулюються Положенням про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ зобов'язуваними нормами. Наприклад, «разом з відповідними службами Міністерства оборони, Міністерства з надзвичайних ситуацій, дорожніх, комунальних, транспортних та інших підприємств,

установ та організації здійснює невідкладні заходи щодо організації дорожнього руху на вулицях і дорогах у разі виникнення стихійного лиха, аварій та катастроф, оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, інших надзвичайних подій, а також для евакуації громадян, техніки, підприємств, установ та організації» (п.п.39 п.4 Положення).

Відомчими нормативними актами (наказами МВС України) врегульовані питання взаємодії між суб'єктами управління безпекою дорожнього руху. В основному, це – норми зобов'язуючі. Наприклад:

- працівники служби нагляду за станом автомобільних шляхів та вулиць зобов'язані вносити посадовим особам відповідних державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ, організації обов'язкові до виконання приписи для усунення порушень правил, нормативів і стандартів, що відносяться до забезпечення безпеки дорожнього руху при проектуванні, будівництві, реконструкції, ремонті, утриманні та обладнанні автомобільних шляхів, вулиць, залізничних переїздів та шляхових споруд (п.п.2.1.2. п.2 Настанови для служби нагляду за станом автомобільних шляхів та вулиць ДАІ: додаток № 2 до наказу МВС України від 25.12.1991р. № 572);

- дорожньо-експлуатаційні підприємства Міністерства транспорту України встановлюють та забезпечують належний експлуатаційний стан дорожніх знаків, інформаційних щитів по безпеці дорожнього руху, наносять горизонтальну та вертикальну розмітку (спільний наказ №859/550/86 від 31 грудня 1993р. «Про затвердження Положення про спеціалізовані служби організації дорожнього руху». Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 21 лютого 1994р. №29/238);

- ДАІ згідно із заявками автогосподарств і за погодженням з органами Міністерства оборони, органами місцевого самоврядування та районного державною адміністрацією щорічно до 1 січня складає зведений графік технічного огляду транспортних засобів по району (місту), який містить відомості про місце, календарні дні, час проведення технічного огляду визначеної кількості транспортних засобів конкретних автогосподарств (наказ МВС України №122 від 09.03.1993р. «Про заходи щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України від 26.02.1993р. №141 «Про затвердження Правил проведення державного технічного огляду автомобілів, автобусів, мототранспорту та причепів»);

- з метою взаємодії автоматизованих інформаційних систем «Угон» та «Угон – СНД» з автоматизованими обліками служб кримінального блоку та спецпідрозділів по боротьбі з організованою злочинністю організувати обмін інформацією на постійній основі з існуючими автоматизованими інформаційно-пошуковими системами зацікавлених служб (наказ МВС України №252 від 04.04.1998р. «Про затвердження Інструкції про порядок ведення та використання в роботі бази даних викраденого в країнах СНД автомототранспорту підрозділами Державтоінспекції»);

- перелік захворювань і вад, при наявності яких водії не є здатним до безпечного керування транспортними засобами, затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я України від 24.12.1999р. №299 (зареєстровано в Міністерстві юстиції 20.01.2000р. №31/4252) (спільний наказ Мініс-

терства охорони здоров'я України та Міністерства внутрішніх справ України №124/345 від 05.06.2000р. «Положення про медичний огляд кандидатів у водії та водіїв транспортних засобів». Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 18 липня 2000р. №435/4656):

– протокол та інші матеріали щодо порушення правил особами, які користуються імунітетом, у триденний строк надсилаються до ГУДАІ МВС України з подальшою передачею їх до Управління державного протоколу Міністерства закордонних справ України, про що іноземець попереджається на місці вчинення правопорушення (п.п.8.5 п.8 наказу МВС України № 91 від 25.02.1994р. «Про виконання Закону України від 23 грудня 1993р. «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху») та інші.

Крім зобов'язуючих, взаємовідносини із іншими суб'єктами управління безпекою дорожнього руху регулюються і уповноважуючими нормами, які також містяться у відомчих нормативних актах:

– окремий спеціалізований батальйон дорожньо-патрульної служби особливого призначення «Кобра» при ДАІ МВС України взаємодіє з іншими органами, підрозділами органів внутрішніх справ, державними органами, ... службами безпеки дорожнього руху Міністерства оборони України, Служби безпеки України, Держкомкордону України, Управлінням державної охорони України, Державною митною службою, посадовими і службовими особами (наказ МВС України № 193 від 23.03.1998р. «Про затвердження Положення про окремий спеціалізований батальйон дорожньо-патрульної служби особливого призначення «Кобра» при УДАІ МВС України та внесення змін і доповнень до наказів МВС України від 11.09.1997р. № 452 та від 20.11.1997р. № 780);

– пропаганда безпеки дорожнього руху здійснюється усім особовим складом ДАІ у тісній взаємодії з іншими службами органів внутрішніх справ, міністерствами, відомствами, засобами масової інформації, ... іншими організаціями, діяльність яких пов'язана із забезпеченням безпеки дорожнього руху (наказ МВС України № 321 від 04.07.1992р. «Про подальше поліпшення агітаційно-пропагандистської діяльності ДАІ, спрямованої на забезпечення безпеки дорожнього руху»).

Разом з тим, відносини, які врегульовані уповноважуючими нормами, значно менше, ніж зобов'язуючими.

Отже, зміст державного управління безпекою дорожнього руху визначає зміст адміністративно-правових норм, які регулюють відносини між суб'єктами управління. Імперативність державного управління зумовлює перевагу зобов'язуючих норм над уповноважуючими. Однак необхідність забезпечення організуючого начала в адміністративно-правовому регулюванні державного управління безпекою дорожнього руху потребує зміни характеру адміністративно-правових норм. Поряд із зобов'язуючими нормами мають бути і забороняючі, і уповноважуючі. Такий підхід потребує зміни правового регулювання усієї системи органів виконавчої влади, особливо у питаннях взаємовідносин та взаємодії з метою вирішення конкре-

тних державно-управлінських завдань. Правове регулювання певної сторони суспільних відносин у сфері державного управління безпекою дорожнього руху набуває закінченого змісту, коли уповноважуючі норми доповнюються зобов'язуючими і забороняючими. Останніми встановлюється, в основному, відповідальність за порушення зобов'язуючих норм.

Список літератури: 1. Державне управління в Україні. (навчальний посібник). За заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. К., 1999. 2. Конституція України – основа реформування суспільства. Х., 1996. 3. Адміністративне право України [Підручник для юридичних вузів і факультетів / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Паращук та ін.]; За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 4. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. №4. Ст.20. Відомості Верховної Ради України. 1992. №36. Ст.526. 5. Про дорожній рух: Закон України // ВВР. 1993. №31. Ст.338. 1999. №19. Ст.173; 6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Офіційний текст (станом на 1 серпня 1997р.). К., 1997. 7. Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997р. №341 // Офіційний вісник України. 1997. число 16. Код нормативного акта: 582/1997.

Надійшла до редакції 15.11.01

О.М. Музичук

УЧАСТЬ ГРОМАДЯН ТА ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ В ОХОРОНІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА БОРОТЬБИ ІЗ ПРАВОПОРУШЕННЯМИ

Громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати громадські формування для участі в охороні громадського порядку та боротьби із правопорушеннями. Залучення широких верств населення до правоохоронної діяльності закономірно і справедливо розглядається як важливе русло участі громадян в управлінні справами суспільства і держави, один із основних факторів зміцнення конституційного режиму, ролі законів, посилення механізму підтримання правопорядку на ґрунті розвитку народовладдя.

Вітчизняний та світовий досвід свідчать, що ефективність охорони громадського порядку і боротьба із правопорушеннями неможливі без підтримки та участі в цій справі широких верств громадськості. Рішучі заходи, спрямовані на боротьбу із злочинністю, не призведуть до кардинального поліпшення ситуації доти, доки зусилля ОВС, зокрема міліції, не отримають широкої підтримки з боку громадськості, а це потребує підвищення ступеня довіри населення та авторитету правоохоронців.

Як свідчить практика, МВС послідовно проводить роботу щодо забезпечення якісно нового рівня співпраці міліції з населенням, адаптації системи МВС до умов діяльності, спрямованої насамперед на забезпечення прав і свобод громадян.

Посилення охорони громадського порядку – одне з основних завдань, що вирішують ОВС. Від правильної організації цієї роботи залежить забезпечення особистої та майнової безпеки громадян.