

В. В. Гаркуша, ад'юнкт кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ДАІ ЩОДО КОНТРОЛЮ ЗА ПРАВОМІРНІСТЮ ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ

Розглядаються сутність та форми контролю працівниками ДАІ правомірності експлуатації транспортних засобів, їх позитивні та негативні сторони, а також вибір найраціональнішої форми залежно від конкретної ситуації.

Рассматриваются сущность и формы контроля сотрудниками ГАИ правомерности эксплуатации транспортных средств, их позитивные и негативные стороны, а также выбор наиболее рациональной формы в зависимости от конкретной ситуации.

This article is devoted to essence and forms of control of state automobile inspections activities for the legitimacy of vehicle operation and their preference and defect, as well as choice of the most rational form as the case may be.

Ключові слова. Діяльність працівників ДАІ, контроль, форми, правомірність експлуатації транспортних засобів.

Вступ. Контроль у сфері безпеки дорожнього руху спрямовано на виявлення та припинення порушень правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху, на притягнення винних до відповідальності, а також на запобігання вчинення зазначених правопорушень. Слід зауважити, що від вибору форм контролю працівниками ДАІ залежить якість виконання останніми основного завдання ДАІ – забезпечення безпеки дорожнього руху, тому в контексті важливого значення набуває з'ясування сутності цього правового явища взагалі та в площині виконання своїх обов'язків працівниками ДАІ, зокрема.

Досліджували форми державного управління В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, Н. І. Глазунова, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, Д. А. Керімов, С. В. Ківалов, Ю. М. Козлов, В. А. Озолін, Д. В. Приймаченко, С. Г. Стеценко, В. П. Тугаринов та ін. Окремі питання адміністративної діяльності ДАІ розглядали такі науковці, як М. Ю. Веселов, А. В. Гаркуша, Г. В. Галімшина, Т. О. Гуржій, С. М. Гусаров, Д. С. Денисюк, В. В. Доненко, М. М. Долгополова, В. В. Єгупенко, В. В. Ємельяненко, М. А. Микитюк, А. М. Подоляка, В. Й. Развадовський, А. С. Рубан, О. Ю. Салманова, М. М. Стоцька та багато інших.

Разом з тим форми адміністративно-правової діяльності працівників ДАІ щодо контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів досліджувалися лише фрагментарно. Отже, необхідність глибшого дослідження зазначеної теми зумовлює її актуальність.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування сутності форм адміністративно-правової діяльності ДАІ щодо контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів. Для досягнення зазначеної мети слід виконати такі завдання:

- 1) проаналізувати нормативно-правові акти, що встановлюють форми адміністративно-правової діяльності працівників ДАІ;
- 2) з'ясувати специфіку форм адміністративно-правової діяльності працівників ДАІ щодо контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів і запропонувати найбільш раціональні їх варіанти.

© **В. В. Гаркуша, 2012**

Результати дослідження. Для з'ясування сутності багатозначного поняття “форма” звернімося до юридичної та довідкової літератури. З етимологічного погляду, форма (від лат. *forma*) – зовнішнє відображення змісту або будь-чого іншого [1, 1287]. Досить часто зазначають, що форма пов'язана зі змістом як внутрішньо, так і зовнішньо: форма – це спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз [2, 1328].

Перш ніж перейти до форм адміністративно-правової діяльності ДАІ, слід дати визначення і з'ясувати сутність форм державного управління та адміністративно-правової діяльності ОВС, адже перша категорія співвідноситься з останніми двома як частина та ціле.

Форми державного управління – це зовнішні прояви конкретних дій органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, в яких реалізується компетенція цих органів (осіб) [3, 169].

Під поняттям форми адміністративної діяльності ОВС прийнято розуміти однорідні за своїм характером і правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішнє вираження, з допомогою яких забезпечується охорона прав громадян, громадський порядок, громадська безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями [4, 276].

Отже, можна запропонувати таке визначення форми адміністративно-правової діяльності працівників ДАІ щодо контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів – це зовнішнє вираження розстановки сил та засобів ДАІ, за якого здійснюється адміністративно-владна діяльність працівників ДАІ з

метою перевірки дотримання водіями транспортних засобів правил, норм та стандартів у сфері безпеки дорожнього руху та притягнення винних до відповідальності.

Нині в науці адміністративного права існують різні підходи до класифікації форм державного управління. Найпоширенішою є диференціація форм на правові (юридичні) та неправові (організаційні).

У діяльності ДАІ під час здійснення контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів домінує правова форма, адже вона майже завжди породжує юридичні наслідки. Ці наслідки проявляються у вигляді виникнення, зміни або припинення правовідносин між суб'єктом – ДАІ та об'єктом – учасниками дорожнього руху. Такі відносини виникають або під час виявлення працівниками ДАІ порушень правил, норм та стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху учасниками дорожнього руху, або під час здійснення працівниками ДАІ адміністративно-запобіжних заходів, таких як зупинка транспортних засобів, перевірка документів у водіїв, звірка номерів вузлів та агрегатів транспортних засобів, перевірка водіїв та їх транспортних засобів за наявними базами даних. Ці дії працівників ДАІ можна назвати виконавчо-розпорядчими, що здійснюються на підставі і з метою виконання закону.

До складових правової форми діяльності працівників ДАІ під час здійснення контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів слід зарахувати видання актів управління, здійснення інших юридично значущих дій.

Актами управління є адміністративні матеріали, які складаються щодо правопорушників. Працівники ДАІ складають протокол про адміністративне правопорушення та в більшості випадків виносять постанови про притягнення до адміністративної відповідальності відповідно до ст. 222 КУпАП. До актів управління ДАІ також належать приписи про усунення виявлених порушень, але вони складаються щодо посадових осіб, тому не застосовуються для контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів. Так само не застосовується така правова форма діяльності ОВС, як укладання адміністративних договорів. До інших юридично-значущих дій працівників ДАІ під час контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів слід зарахувати проведення роз'яснювальної роботи щодо норм адміністративно-правових актів, адміністративно-запобіжні заходи, такі як зупинка транспортних засобів, перевірка документів у водіїв, звіряння номерів вузлів та агрегатів транспортних засобів, перевірка водіїв та їх транспортних засобів за наявними базами даних, а також заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, хоча кінцевим результатом більшості з них буде складання відповідних адміністративних матеріалів.

До неправових форм діяльності працівників ДАІ щодо контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів належить підготовка, інструктаж та розвід нарядів ДПС перед заступанням на службу із забезпечення безпеки дорожнього руху, а також внутрішній контроль за несенням служби нарядами ДПС. Така діяльність не пов'язана з реалізацією розпорядчих повноважень і не призводить до встановлення правових норм. Її можна зарахувати до організаційно-технічних дій органів внутрішніх справ.

Відповідно до наказу МВС України від 27.03.2009 № 111 "Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС" основними формами несення служби є:

- Патрулювання на транспортних засобах.
- Піше патрулювання.
- Несення служби на постах (у тому числі стаціонарних).
- Здійснення регульовально-розпорядчих дій.
- Супроводження транспортних засобів та ескортування посадових осіб, відносно яких здійснюється державна охорона.
- Супроводження транспортних засобів або їх колон (5 і більше одиниць), організованих груп дітей, небезпечних, великогазових або великогабаритних вантажів [5].

Патрулювання на транспортних засобах є найефективнішою та найпоширенішою формою несення дорожньо-патрульної служби. При цьому використовується авто- та мототранспорт. Ця форма багатофункціональна, оскільки дозволяє працівникові ДПС контролювати великі за протяжністю вулиці й дороги, забезпечувати високу мобільність і швидкість пересування нарядів, використовувати засоби зв'язку, контрольну-діагностичну апаратуру та спеціальну техніку, комплекти дорожньо-сигнальних знаків та обладнання для ліквідації наслідків ДТП. Автопатруль має можливість запобігати та припиняти неправомірні дії учасників дорожнього руху та інших осіб, негайно розпочинати переслідування й пошук правопорушників, здійснювати їх транспортування до ОВС, швидко надавати необхідну допомогу пішим нарядам. На патрульні автомобілі нанесено спеціальну фарбу, проблискові маячки, що стримує учасників дорожнього руху, які є потенційними правопорушниками.

Розглянемо основні тактичні способи, що застосовуються під час несення служби на транспортних засобах:

- рух у потоці транспортних засобів з увімкненими спеціальними світловими сигнальними пристроями синього кольору (для профілактики та запобігання порушенням ПДР);
- дислокація патрульного автомобіля в небезпечних за аварійністю місцях (для усунення небезпеки та з метою припинення порушень ПДР водіями і пішоходами);
- дислокація патрульного автомобіля в місцях його найкращої видимості для всіх учасників дорожнього руху з одночасним пішим переміщенням працівника до найбільш напружених ділянок руху.

Рух у потоці транспортних засобів застосовується для запобігання, виявлення та припинення таких правопорушень, як порушення правил обгону, маневрування, розташування транспортних засобів на проїзній частині. Патрулювання здійснюється екіпажем у складі двох працівників ДПС, один з яких постійно контролює дорожній рух і подає учасникам дорожнього руху сигнали про зупинку транспортних засобів, що порушують Правила дорожнього руху, а другий здійснює керування автомобілем, оскільки виконання необхідних при цьому маневрів потребує особливої уваги.

Зупинка патрульного автомобіля в небезпечних за аварійністю місцях застосовується для активного впливу на процес дорожнього руху, виявлення, припинення та фіксування правопорушень, насамперед тих, що призводять до створення аварійної обстановки та ДТП, а саме: перевищення встановленої швидкості руху, невиконання вимог дорожніх знаків, дорожньої розмітки, сигналів світлофора, перехід вулиць у невстановленому місці й інші правопорушення, а також ліквідація заторів та інших перешкод.

Головною метою зупинки патрульного автомобіля в місцях його найкращої видимості для всіх учасників дорожнього руху є запобігання вчиненню правопорушень тих учасників дорожнього руху, які свідомо порушують Правила дорожнього руху. Працівники ДПС, що розміщуються на узбіччі дороги, впливають на таких учасників дорожнього руху, і вони утримуються від порушень Правил дорожнього руху.

Недоліком такого тактичного способу є низький рівень виявлення порушень Правил дорожнього руху України, але ж головна мета працівника міліції – запобігання правопорушенням, що виправдовує даний спосіб.

Піше патрулювання застосовується під час контролю за рухом на невеликих за протяжністю, напружених за інтенсивністю, аварійно небезпечних ділянках дороги. Це найпростіша форма несення ДПС. Вона економічна, оперативна, не зв'язує особовий склад необхідністю забезпечення технічної готовності та збереження патрульних транспортних засобів і складної спеціальної техніки. Піший патрульний може повністю зосередити свою увагу, спрямовану на контроль дорожнього руху, детально вивчити особливості території, яку обслуговує піший наряд, легко вступати в безпосередні контакти з учасниками дорожнього руху та населенням, за необхідності контролювати дії правопорушників шляхом розміщення в точках, найсприятливіших для виконання таких функцій. Перевагою цієї форми несення служби порівняно з патрулюванням на транспортних засобах є те, що працівник ДПС може повністю зосередити свою увагу на спостереженні за учасниками дорожнього руху, не відволікаючись на безпечне керування своїм транспортним засобом. Як показує практика, саме до інспектора ДПС ДАІ, який несе службу шляхом пішого патрулювання, найбільше звертаються за допомогою громадяни, а також передають інформацію про ДТП, правопорушення та злочини, а також недоліки в організації дорожнього руху. Враховуючи переваги пішого патрулювання в деяких містах ФРН, США, Франції, Австралії, неодноразово вживалося заходів щодо збільшення піших нарядів поліції за рахунок зменшення моторизованих патрулів [6, 40].

Піше патрулювання доцільно використовувати для контролю за дорожнім рухом у містах та інших населених пунктах, на вулицях з інтенсивними транспортними та пішими потоками.

У той же час піше патрулювання має свої недоліки, пов'язані з інтенсивним впливом на фізичний стан працівників ДПС через тривале перебування в статичному стані на вулицях і дорогах, переохолодження чи перегрів тіла, а також вплив відпрацьованих газів. Через це піші патрулі мають бути забезпечені відповідним обмундируванням, своєчасно інформовані про умови несення служби і про найзручнішу форму одягу.

За чинною Інструкцією з діяльності ДПС, до форм несення служби належать розпорядчо-регулювальні дії працівників ДПС, але одночасно зазначена діяльність належить також й до методів несення служби. У даному разі ми не погоджуємося із законодавцем, адже форма несення – це зовнішнє вираження розстановки сил та засобів ДПС. На наш погляд, розпорядчо-регулювальні дії слід зарахувати до методів несення ДПС, адже вони показують, у якій саме спосіб здійснюється вплив на поведінку учасників дорожнього руху.

Останні дві форми несення ДПС, а саме супроводження та ескортування транспортних засобів, організовуються під час проведення різних масових заходів, для забезпечення безпеки дорожнього руху автомобілів, автобусів, що перевозять дітей, делегації, для забезпечення безпечного та безперебійного проїзду спеціальних автомобілів. При цьому здійснюється звільнення полос руху на автомобільних дорогах від інших транспортних засобів шляхом використання патрульних автомобілів ДПС з увімкненими спеціальними та пробісковими сигналами. Ескортування – це передбачене дипломатичним протоколом супроводження автомобілів спеціального призначення мотоциклетним ескортом для охорони та особливої поваги зарубіжним делегаціям, державним та політичним діячам.

Слід зазначити, що наказом МВС України від 08.04.2011 № 131 внесено зміни до Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС, відповідно до яких працівникам ДПС ДАІ забороняється здійснювати прихований контроль за безпекою дорожнього руху.

Як свідчать результати проведеного нами соціологічного опитування, використання такої форми діяльності, як прихований контроль, працівники ДАІ вважають ефективним способом забезпечення безпеки дорожнього руху – 76,1 % (242) респондентів. Громадяни – учасники дорожнього руху з цього приводу мають дещо іншу думку. Так, 65 % (237) опитаних громадян негативно ставляться до прихованого контролю з боку працівників ДАІ і лише 12 % (43) громадян – позитивно. Іншим 23 % (82) – байдуже.

Законодавчі нововведення зобов'язують працівників ДАІ нести службу на службовому транспорті з увімкненими спеціальними світловими сигнальними пристроями синього кольору для профілактики й запобігання порушенням Правил дорожнього руху України. Однією з причин відміни прихованого контролю було зловживання працівників ДАІ, а також те, що він завжди піддавався громадській критиці. Вважаємо, що ці недоліки можна було б ліквідувати запровадженням жорсткішого внутрішнього контролю за діяльністю працівників ДПС, чітким інструктажем перед заступанням на службу щодо вибору форм і методів несення служби на конкретному маршруті патрулювання, а також поєднанням контролю з роз'яснювальною роботою серед водіїв транспортних засобів та інших учасників дорожнього руху.

Як показують дослідження, сама наявність прихованого контролю неабияк впливає на правосвідомість учасників дорожнього руху. Так, з 310 опитаних респондентів 43 % відповіли, що порушили б Правила дорожнього руху, якби були впевнені у відсутності будь-якої загрози собі та оточуючим, а також у тому, що їх не буде притягнуто до відповідальності. Ще 36 % відповіли, що не порушували б Правил, бо ніколи не можна бути впевненим на 100 % у безпеці руху на дорозі, та "ДАІшники часто ховаються в кушах". Тобто, якщо ці 43 % будуть упевнені у відсутності прихованого нагляду та патрульного автомобіля з увімкненими проблісковими маячками, який важко не помітити, тому що він розташовується в найпомітнішому для учасників дорожнього руху місці (відкритий контроль), вони порушать Правила дорожнього руху. Як свідчить статистика, 99 % (1 % суйцидів) ДТП з потерпілими трапляються через порушення Правил дорожнього руху України з непрямым умислом.

Вважаємо, що прихований контроль – це важливий вид контролю не тільки через можливість виявлення порушень Правил дорожнього руху, а, перш за все, через значний вплив на свідомість учасників дорожнього руху та забезпечення його безпеки. Таким чином, урахувавши ці позитивні сторони прихованого контролю, його слід поновити, внівши відповідні зміни до чинного законодавства.

Висновки. Підбиваючи підсумки, зазначимо, що нами з'ясовано зміст і специфіку форм адміністративно-правової діяльності працівників ДАІ щодо контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів. Установлено, що застосування тієї чи іншої форми має обумовлюватись дорожньою обстановкою та іншими обставинами, що впливають на дорожній рух. Правильний вибір форми адміністративно-правової діяльності ДАІ під час контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів дозволить найефективніше впливати на учасників дорожнього руху для безпеки дорожнього руху.

Література

1. Большой энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. – [изд. 2-е, перераб. и доп.]. – М. : Большая Российская энцикл. ; СПб. : Норинт, 2001. – 1456 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / гол. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / Стеценко С. Г. – [вид. 2-ге, перероб. та доп.]. – К. : Атіка, 2009. – 640 с.
4. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за ред. : Є. М. Моїсєєва, Ю. І. Римаренка, В. І. Олефіра. – К. : КНТ, 2008. – 216 с.
5. Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС України : наказ МВС України від 27.03.2009 № 111.
6. Дмитриев С. Н. Дорожно-патрульная служба : пособие для сотрудников ГИБДД / Дмитриев С. Н. – М., 2000. – 656 с.