АКАДЕМИЯ МВД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На правах рукописи
Для служебного пользования
Экз. № ____

ТУНИК ЮРИЙ НИКОЛАЕВИЧ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Специальность 12.00.02 -
государственное право и управление;
советское строительство; административное право; финансовое право

Диссертация на соискание ученой
степени кандидата юридических наук

Научный руководитель
доктор юридических наук,
профессор Веремеенко И.И.

Москва, 1992

О Г Л А В Л Е Н И Е

Введение

Глава I. Общая характеристика административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения

§ I. Понятие и сущность контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения

§ 2. Административно-правовые отношения в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения

§ 3. Структура административных правоотношений, возникающих в процессе контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения

Глава П. Реализация прав и обязанностей субъектов административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения

§ I. Реализация прав и обязанностей в общерегулятивных правоотношениях

§ 2. Реализация прав и обязанностей в конкретно-регулятивных правоотношениях

§ 3. Реализация прав и обязанностей в охранительных правоотношениях

Заключение

Список использованной литературы

В В Е Д Е Н И Е

Актуальность темы исследования. Обеспечение безопасности дорожного движения на Украине, как и в целом в странах содружества независимых государств, стало крупной социальной проблемой. Практически во всех бывших республиках СССР на протяжении последних шести лет наблюдалась тенденция к резкому росту дорожно-транспортных происшествий. По количеству на 100 пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях страны СНГ в 4-6 раз превышают аналогичные показатели в западных странах. Так, в России в 1991 году было совершено 197659 дорожно-транспортных происшествий, в результате которых погибло 37510 и ранено 214409 человек. Основная масса дорожно-транспортных происшествий (более 80 %) совершается по вине водителей и пешеходов. В этой связи значение человеческого фактора в дорожном движении в современной ситуации трудно переоценить. Сохраняющаяся нестабильность и несбалансированность экономики, кризис потребительского рынка, прогрессирующий рост цен, повлекшие резкую дифференциацию населения по доходам и падение жизненного уровня большинства граждан, плюс общая девальвация существующих в обществе нравственных и моральных ценностей привели к резкому падению дисциплины граждан, в том числе и в сфере безопасности дорожного движения, снижению эффективности деятельности всех государственных органов, особенно правоохранительных. Увеличение количества дорожно-транспортных происшествий в последние годы шло на фоне относительного снижения количества лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушения правил дорожного движения. Это снижение во многом объясняется падение активности сотрудников Государственной автомобильной инспекции в профилактике и пресечении дорожно-транспортных происшествий, выяв-

лении лиц, виновных в их совершении и привлечении злостных нарушителей к юридической ответственности, что связано с большой загруженностью Госавтоинспекции, выполнением различного рода несвойственных природе этого контрольно-надзорного органа хозяйственных функций, несовершенством действующего законодательства, позволяющего значительной части нарушителей уйти от ответственности. Все это, безусловно, снижает эффективность борьбы с нарушениями правил дорожного движения, обесценивает правовые установления государства в сфере безопасности дорожного движения, которые не находят своего разрешения в соответствующих административно-правовых отношениях. Между тем, как известно, правоотношения представляют собой главное средство, при помощи которого осуществляется действие юридических норм, реализуются установленные государством права и обязанности в любой сфере общественной жизни, в том числе и в сфере безопасности дорожного движения. В силу изложенного, особое значение имеет исследование в теоретическом и практическом аспектах административно-правовых отношений в избранной сфере, анализ механизма реализации в них субъективных прав и юридических обязанностей, определение оптимальных условий, обеспечивающих их эффективное претворение в жизнь.

В целом в юридической литературе изучению правоотношений уделено значительное внимание. В работах Н.Г.Александрова, С.С.Алексеева, Ю.И.Гревцова, С.Ф.Кечекьяна, Ю.М.Козлова, Г.И. Петрова, Ю.Г.Ткаченко, Ю.К.Толстого, Р.О.Халфиной и других сформулирована теория правовых отношений, раскрыто их содержание и объект, определены возможные варианты сочетания субъектов правоотношений, показана роль правового отношения в реализации субъективных прав и юридических обязанностей, исследова-

ны основные функции правоотношений в механизме правового регулирования, их особенности в некоторых отраслях права. И хотя в научных исследованиях перечисленных авторов имеются свои особенности при освещении проблемы правоотношений, свое понимание, касающееся их структуры и назначения в механизме правового регулирования, можно все же констатировать, что теория правоотношений в правовой науке в целом и отдельных ее отраслях уже сложилась достаточно полно и всесторонне. Что же касается изучения проблемы правовых отношений в конкретных сферах общественной жизни, то здесь еще имеется множество неисследованных вопросов. Особенно это относится к сфере безопасности дорожного движения, где основное внимание уделялось до последнего времени организационным, техническим и экономическим вопросам обеспечения безопасности, в правовом же аспекте проблемы исследовались главным образом вопросы, связанные с контрольной и надзорной деятельностью субъектов, обеспечивающих безопасность дорожного движения, ответственностью за нарушения правил дорожного движения, квалификацией дорожно-транспортных происшествий, управлением в исследуемой сфере общественной жизни. При этом многие из этих исследований носили в заметной степени технократический характер. Правовые вопросы обеспечения безопасности дорожного движения в них рассматривались, исходя из технократического понимания проблем дорожного движения и обеспечения его безопасности, социальный, человеческий фактор проблемы изучался слабо, что так или иначе сказывалось на результатах исследований, а также на предлагаемых вариантах решения имеющихся проблем.

В административно-правовой литературе практически до последнего времени не исследовались правовые отношения, складывающиеся в сфере безопасности дорожного движения, не выявлены

особенности их содержания и структуры, не проведена их научная классификация, отсутствует понятие этих отношений, более того, не исследована сущность самого феномена безопасности дорожного движения и имеющиеся в этой сфере основные противоречия, связанные с волеизъявлением участников дорожного движения. Остались за пределами интересов ученых-административистов вопросы реализации прав и обязанностей участников дорожного движения в рамках соответствующих правоотношений, механизм этой реализации, условия его эффективного функционирования, используемые акты, а также существующие в этом плане правовые и организационные проблемы, требующие скорейшего разрешения.

Важность перечисленных вопросов для эффективного решения возникающих в сфере безопасности дорожного движения социальных проблем, а также их неразработанность в правовой науке предопределили актуальность темы и круг вопросов, избранных в качестве основных для настоящего исследования.

Цели и задачи исследования. Целью настоящего исследования предполагается разработка научно-обоснованных положений и рекомендаций по совершенствованию правового воздействия на общественные отношения, складывающиеся в процессе обеспечения безопасности дорожного движения, и тем самым повышения эффективности борьбы с административными правонарушениями в сфере дорожного движения. В соответствии с названной целью основными задачами, подлежащими решению в ходе настоящего исследования, являются:

- раскрытие сущности такого явления, как "безопасность дорожного движения";

- определение основных противоречий, складывающихся и разрешаемых в процессе правового воздействия в данной сфере общественной жизни;

- выявление особенностей правоприменительной природы контрольно-надзорной деятельности Госавтоинспекции и определение ее места в сфере безопасности дорожного движения;

- формирование на этой основе научно-обоснованного понятия административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения;

- определение их структуры и видов;

- поиск оптимальных путей и форм реализации участниками дорожного движения их прав и возложенных на них обязанностей в рамках соответствующих административно-правовых отношений, и разработка на этой основе предложений и рекомендаций по совершенствованию механизма реализации соответствующих правовых установлений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Методология и методика. Методологическую основу исследования составили научные положения общей теории права и административного права по проблеме правоотношений, а также концептуальные основы теории интереса в поведении людей. В диссертации использовались методы исторического, сравнительно-правового, логико-юридического, системного, функционального и конкретно-социологического анализа.

Правовую базу исследования образовали действующие правительственные и ведомственные акты бывшего Союза ССР, законодательные и другие правовые источники Российской Федерации, Украины и других стран СНГ.

С учетом избранной темы диссертации, целей и основных задач исследования была разработана методика и соответствующий инструментарий. Достоверность результатов настоящего исследо-

вания и обоснованность сформулированных выводов, предложений и рекомендаций, на наш взгляд, определяются разнообразием применяемых методик, полнотой и всесторонностью анализа соответствующих нормативных и литературных источников, глубоким изучением статистической картины дорожно-транспортных происшествий в бывшем СССР, на Украине и других странах СНГ, империческим материалом, собранным в ходе социологического исследования с использованием анализа документов. Было изучено более 700 дел, связанных с административными правонарушениями в сфере безопасности дорожного движения.

Научная новизна исследования состоит прежде всего в том, что это первое полное и всестороннее исследование административно-правовых отношений в конкретной сфере общественной жизни - сфере безопасности дорожного движения. Впервые в юридической литературе феномен "безопасность дорожного движения" исследуется с использованием категории "интереса" в человеческом поведении, что позволяет выйти на основные противоречия, складывающиеся в дорожном движении, и определить главную цель правового воздействия в этой сфере - гармонизацию интересов участников дорожного движения.

Автором исследованы и другие сущностные особенности данного феномена, и на этой основе сформулировано свое понятие безопасности дорожного движения, определена структура и выявлены особенности складывающихся в процессе обеспечения безопасности дорожного движения административно-правовых отношений. На этой основе сформулировано авторское понятие исследуемого явления, определены его основные виды.

Новизна настоящей диссертации заключается также в том, что автором впервые предпринята попытка увязать права и обязанности участников дорожного движения с соответствующими правоотношени-

вания и обоснованность сформулированных выводов, предложений и рекомендаций, на наш взгляд, определяются разнообразием применяемых методик, полнотой и всесторонностью анализа соответствующих нормативных и литературных источников, глубоким изучением статистической картины дорожно-транспортных происшествий в бывшем СССР, на Украине и других странах СНГ, империческим материалом, собранным в ходе социологического исследования с использованием анализа документов. Было изучено более 700 дел, связанных с административными правонарушениями в сфере безопасности дорожного движения.

Научная новизна исследования состоит прежде всего в том, что это первое полное и всестороннее исследование административно-правовых отношений в конкретной сфере общественной жизни - сфере безопасности дорожного движения. Впервые в юридической литературе феномен "безопасность дорожного движения" исследуется с использованием категории "интереса" в человеческом поведении, что позволяет выйти на основные противоречия, складывающиеся в дорожном движении, и определить главную цель правового воздействия в этой сфере - гармонизацию интересов участников дорожного движения.

Автором исследованы и другие сущностные особенности данного феномена, и на этой основе сформулировано свое понятие безопасности дорожного движения, определена структура и выявлены особенности складывающихся в процессе обеспечения безопасности дорожного движения административно-правовых отношений. На этой основе сформулировано авторское понятие исследуемого явления, определены его основные виды.

Новизна настоящей диссертации заключается также в том, что автором впервые предпринята попытка увязать права и обязанности участников дорожного движения с соответствующими правоотношени-

ями, складывающихся в процессе обеспечения его безопасности. В диссертации три формы реализации субъективных прав и юридических обязанностей (соблюдение, исполнение, применение) рассматриваются в соответствующих им административных правоотношениях-общерегулятивных, конкретно-регулятивных, правоохранительных. Существенной новизной в этом плане, на наш взгляд, отличаются выявленные особенности реализации прав и обязанностей участников дорожного движения, условия эффективной реализации применительно к каждому виду правоотношений, формы этой реализации и соответствующие акты, а также сформулированные автором на этой основе предложения по совершенствованию административного законодательства в сфере безопасности дорожного движения, предложения по совершенствованию функциональной основы Госавтоинспекции, рекомендации организационно-тактического характера деятельности ГАИ по обеспечению безопасности дорожного движения.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования заключается в том, что открывает новые пути для дальнейшего изучения роли и значения человеческого фактора в обеспечении безопасности дорожного движения, возможностей и пределов правового воздействия в данной сфере.

Определенное значение для развития административно-правовой теории имеют, как представляется, положения и выводы диссертанта о сущности феномена "безопасность дорожного движения", его основных противоречий и путей их преодоления, сформулированные автором понятия категории "безопасность дорожного движения", "административно-правовые отношения в сфере безопасности дорожного движения", "реализация прав и обязанностей в данной сфере".

Предложения диссертанта о функциональной основе деятель-

ности Госавтоинспекции, организационных и тактических мерах по улучшению контрольно-надзорной деятельности, как представляется, послужат основой дальнейшего совершенствования деятельности ГАИ по обеспечению безопасности дорожного движения.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения были предметом рассмотрения на кафедре организации охраны общественного порядка и безопасности Академии МВД Российской Федерации. Подготовленный на основе диссертационного исследования обзор используется в учебном процессе кафедры ООПиОБ Академии МВД РФ в преподавании специального курса "Организация охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности" по темам "Государственная автомобильная инспекция в системе обеспечения безопасности дорожного движения" и "Основные направления контрольно-надзорной деятельности ГАИ". Выводы и предложения по совершенствованию правоприменительной контрольно-надзорной деятельности ГАИ докладывались автором практическим работникам. Наиболее существенные теоретические положения использовались при подготовке предложений по совершенствованию деятельности ГАИ УВД Винницкой области. Результаты исследования опубликованы в двух научных публикациях.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы. Объем диссертации страниц машинописного текста без учета библиографии и приложения.

Глава I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

§ I. Понятие и сущность контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения

Исследование проблемы административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности, направленной на обеспечение безопасности дорожного движения, ставит перед нами задачу по уяснению границ этой сферы. Контрольно-надзорная деятельность входит в состав управленческой деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения как часть в целое. Выступает в качестве одного из элементов его структуры и имеет свое специфическое содержание. Между тем, специфику любой части можно выяснить только в соотношении с целым.

В научной литературе существует множество определений, освещающих дорожное движение с различных позиций. Так, используя общую теорию систем, некоторые авторы рассматривают дорожное движение как сложную, динамическую систему, состоящую из трех взаимодействующих элементов "человек - транспортное средство - дорога".[I] Другие представляют дорожное движение как процесс пространственного перемещения транспортных средств по дорогам, в котором действия его участников регламентируются

[I] См.: Г.И.Клинковштейн. Организация дорожного движения. М., 1982. Кулев В.И. Правовые проблемы обеспечения безопасности дорожного движения // Материалы первой научно-технической конференции стран-членов СЭВ по проблемам безопасности дорожного движения. - М., 1976.

специальными правилами.[I] Существует также третья точка зрения, согласно которой дорожное движение - это совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов по дорогам с помощью транспортных средств либо без них, а также в процессе управления условиями этого перемещения.[2]

Все эти подходы не только не противоречат, но и дополняют друг друга и направлены на создание более полного научного знания, освещающего дорожное движение с различных позиций, что в конечном итоге приводит к пониманию причин существования данного явления и создания необходимых условий для разрешения его противоречий. Если эти подходы синтезировать, то становится очевидным, что дорожное движение представляет собой систему "человек - транспортное средство - дорога". Три этих элемента символизируют весь комплекс взаимоотношений, которые могут возникнуть в этой системе. Основным компонентом этой системы является человек в его различных проявлениях. Именно люди осуществляют взаимодействие между собой, где "вещные компоненты - автомобили и дороги в конечном итоге выступают лишь как средства проявления определенных отношений между людьми".[3] И только благодаря человеку происходит функционирование этой системы. В дорожном движении участвует огромное количество людей. По сути дела на земле нет такого трудоспособного человека, который не соприкасался бы с дорожным движением в том или ином качестве.

[I] См.: Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. - М., 1983; Шахриманьян И.К. Безопасность дорожного движения. - М., 1979.

[2] Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения. - М., 1981.

[3] См.: Лукьянов В.В. Проблемы квалификации дорожно-транспортных преступлений. - М., 1979. С. II.

Все они выступают в роли субъектов общественных отношений этой системы.

Система - это "совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство".[I] Взаимодействие структурных элементов обуславливает целостное функционирование системы, которая выполняет определенные функции и направлена на достижение конкретных целей, ради которых она создана и существует.

В тоже время, с позиций кибернетики любая социальная система обладает определенным качеством - самоуправляемостью. Самоуправление есть своего рода процесс упорядочивающего воздействия, оказываемый на состояние структурных частей системы посредством приведения ее в соответствие с объективными законами развития и разрешения существующих в системе противоречий, цель которого дальнейшее совершенствование системы. Упорядочивающее, целенаправленное воздействие есть суть управления. Управление - "процесс целенаправленного воздействия на систему, в результате которого достигается ее упорядоченность и развитие в соответствии с поставленными перед ней общими целями".[2] Процесс управления реализуется между двумя основными подсистемами - управляющей (субъект управления) и управляемой (объект управления). И управление выражается через их взаимодействие, где субъект управления оказывает упорядочивающее воздействие, а объект управления испытывает его на себе.

I Философский словарь. - М., 1986. С. 427.

2 См.: Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. - М., 1986. С. 33.

Все это позволяет нам рассматривать систему "человек - транспортное средство - дорога" как целостную динамичную систему, которая создана обществом в связи с необходимостью удовлетворения его потребностей в передвижении. Находясь в тесном соприкосновении с экономическими, политическими, духовными сферами жизнедеятельности общества и государства, область дорожного движения способствует реализации потребностей как всего общества, так и его различных социальных групп, а также отдельных индивидов.

Наконец, дорожное движение по своей сути является сложным, динамичным социальным явлением, и процессы, происходящие в нем, оказывают влияние на все общество. И, наоборот, дорожное движение отражает в себе, как в зеркале, все общественные процессы: экономические, политические и духовные.

Как уже отмечалось, человек является главным компонентом системы "человек - транспортное средство - дорога", обеспечивающим ее функционирование - взаимодействие между элементами ее структуры, которое проявляется в сознательно-волевом поведении людей-участников дорожного движения. Все это позволяет нам рассматривать систему "человек - транспортное средство - дорога" как осознанную совместную деятельность людей, которые в силу разделения труда вынуждены вступать между собой в общественные отношения для удовлетворения своих потребностей, и тем самым обеспечивают существование этой системы.

Отличительной чертой человека выступает целенаправленная деятельность, суть которой заключается в постановке осознанной цели, выборе соответствующих средств, и выражается в волевых действиях, направленных на достижение этой цели. А так как сфера дорожного движения является совместной деятельностью множе-

ства людей, для нее характерно существование множества различных, часто не совпадающих между собой интересов и целей. В то же время любая совместная деятельность предполагает объединение усилий ее участников в едином направлении. Отсюда, непременным условием совместной деятельности, обеспечивающим функционирование системы дорожного движения, является целенаправленное, упорядочивающее воздействие в рамках этой системы, т.е. управление системой.

Следовательно, управление в сфере дорожного движения заключается в целенаправленном, упорядочивающем воздействии на поведение людей и направлено на обеспечение нормального функционирования системы. При этом систему "человек - транспортное средство - дорога" можно условно разделить на две подсистемы. Первая подсистема связана непосредственно с перемещением людей и грузов по дорогам и направлена на решение социально-экономических задач. А вторая включает в себя процесс управления условиями этого перемещения с целью их упорядочивания, процесс воздействия на участников дорожного движения.

Для того, что бы уяснить специфику взаимодействия этих систем, возникает реальная необходимость обратиться к рассмотрению человеческих проявлений в процессе пространственного перемещения на дорогах. Дорожное движение определяется множеством факторов, как существенных, так и не существенных, как необходимых, так и случайных, взаимодействие которых вызывает различные процессы в этом явлении. Интересы участников дорожного движения-наиболее существенные и устойчивые причины, обеспечивающие функционирование этой сферы. И несмотря на то, что интересы участников дорожного движения не являются единственным фактором, влияющим на процесс перемещения по дорогам,

именно они занимают одно из ключевых мест в структуре общественных отношений в сфере дорожного движения, образовывая как бы каркас этой подсистемы, определяя направление целесообразного поведения. В силу этого изучение интересов участников дорожного движения позволит глубже понять причины их поведения.

Проблеме интересов в сфере дорожного движения до сих пор не уделялось должного внимания. Между тем, скорость транспортных средств при их перемещении, их направление и другие характеристики дорожного движения предопределены различными интересами управляющих этими транспортными средствами водителей, а также других участников дорожного движения. Немаловажным аргументом, на наш взгляд, является также то, что дорожно-транспортные происшествия есть, в первую очередь, результат несогласованного поведения участников дорожного движения. Поэтому очевидно, что рассмотрение интересов, их соотношения и влияния на процесс перемещения по дорогам приблизит нас к пониманию сути дорожного движения.

Категория "Интерес" представляет собой социальное, объективно-субъективное явление, состоящее из двух сторон - объективной и субъективной. Суть ее заключается в удовлетворении потребности. Необходимо отметить, что обе стороны интереса находятся в сложном переплетении и существовать друг без друга не могут. Поэтому линия, которую мы провели между ними, условна. И категория "интерес", хотя и заключает в себе противоположные стороны, по способу своего бытия неделима. Внимание, уделяемое этой категории в науке, заключается в том, что она выступает в роли наиболее существенных и устойчивых причин, влияющих на целенаправленное поведение людей и общества, так как лежит в основе мотивации человеческой деятельности и по-

буждает ее носителей к действиям, определяя их направление через цели.

Источником побудительной силы является противоречивое взаимодействие объективной и субъективной сторон интереса. "Главное противоречие интереса, обуславливающее деятельность субъекта - противоречие между объективными и субъективными сторонами интереса".[I] Необходимостью выявления источника движущей силы и объясняется требование анализа объективной и субъективной сторон, формирующих интересы участников дорожного движения. Поэтому, при рассмотрении интересов участников дорожного движения важно обратить особое внимание на выявление всех тех конкретных объективных и субъективных условий, взаимодействие которых обуславливает их целенаправленное поведение.

Таким образом, специфика категории "интерес" заключается в том, что позволяет нам обратиться к исследованию поведения человека в сфере дорожного движения, исходя из его человеческой природы. А именно, увидеть связь биологического и социального в человеке и влияние этих двух начал на его поведение. Исходя из сказанного, приступим к изучению интересов участников дорожного движения.

Движение к сущности начинается с выявления основной определяющей стороны явления. Такой основой в нашем конкретном случае выступает объективная сторона.

Объективная (внешняя) сторона представляет собой составную часть интереса, в которой находит выражение воздействие внешних условий окружающей среды на индивида. Внешними услови-

---

[I] См.: Здравомыслов А.Г. Потребности, интересы, ценности. - М., 1986. С. 89-90.

ями принято считать обстоятельства, существующие независимо от воли и сознания субъекта.

Объективная сторона интереса представляется нам как взаимосвязь между необходимостью удовлетворения потребностей данного субъекта и возможностью их удовлетворения.[1] Непосредственным основанием объективной стороны интереса являются потребности индивида. Потребность - это всегда нужда в чем-то, которая в процессе восприятия своего положения выступает как внутреннее состояние субъекта, выражающее его зависимость от конкретных предметов или условий существования. Ключевое значение понимания природы потребностей заложено в их трансформации через предметы в процессе их удовлетворения.[2] Суть этой трансформации заключается в том, что субъект имеет потребность (нужду в чем-то) в себе, а это побуждает его к деятельности, так как предмет этой нужды, определенные материальные или духовные ценности, находятся во внешней среде и их использование способствует удовлетворению потребностного состояния и нормальной жизнедеятельности субъекта. Все это позволяет рассматривать потребность как объективную жизненную необходимость. Но реализовать необходимость, то есть превратить ее в действительность, можно только при наличии возможности ее удовлетворения. Аристотелевская категория "возможность" - это, в первую очередь, способность субъекта к деятельности. Результатом удовлетворения этой способности является действительность. Средством удовлетворения выступает деятельность индивида. Причем возможность

---

[1] См.: Сиренко В.М. Проблема интересов в гос.управлении. - М., 1980. С. 15.

[2] См.: Леонтьев А.Н. Деятельность, сознание, личность. - М., 1975. С. 191.

превращается в действительность не всегда, а лишь при наличии условий, совокупности факторов, необходимых для превращения какой-либо возможности в действительность.[I] Эти условия лежат за пределами субъекта в окружающей среде и определяются уровнем развития общества на определенном витке прогресса.

Теперь рассмотрим объективную сторону интересов участников дорожного движения. Объективная сторона интересов порождается внешними условиями существования участников дорожного движения. В таких условиях находит выражение диалектика общественного и индивидуального бытия человека. Ибо человек есть общественное существо, и различные проявления его жизни – это проявления его общественной жизни. В то же время человек является субъектом самостоятельной деятельности. И индивидуальная форма общественной жизни выражает его особую неповторимую линию поведения. Исходя из этого, условия формирования объективной стороны интересов индивида можно разделить на несколько групп.

Первая группа: общественно-экономические условия. Эти условия обусловлены уровнем развития производственных и других общественных отношений общества. Их влияние объясняется тем, что человек, будучи представителем общества, включаясь в транспортный процесс, продолжает функционировать в других областях общественной жизни, оставаясь при этом носителем интересов, присущих соответствующим экономическим и социальным системам.[2]

[I] См.: Шептулин А.П. Категории диалектики. - М., I97I. С. 219.

[2] См.: Игнатов Л.Н., Лебедев В.М. Развитие системы обеспечения безопасности дорожного движения // Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки. - М., I989. С. I49.

И его деятельность направлена на решение задач общества с использованием транспортных средств. В эту же группу входят условия, связанные с уровнем развития системы "человек - транспортное средство - дорога": структура автомобильного парка, уровень развития автомобилизации и дорожной сети страны, организация дорожного движения и т.д.

Вторая группа: индивидуальные условия дорожного движения. Это все те элементы и факторы объективной действительности, в которой происходит функционирование участника дорожного движения: Конструкция и техническое состояние транспортного средства, дорожные условия (качество дорожного полотна, длина прямых участков, рельеф дороги, крутые повороты и т.д., наличие средств регулирования и информации, различные сооружения, интенсивность движения), а также погодные условия (туман, жара, гололед и т.д.). Различный набор этих условий определяет своеобразие сложившейся в данный момент обстановки на дороге, в процессе индивидуального бытия участника дорожного движения. В результате воздействия окружающей среды происходит формирование объективного положения участника дорожного движения. Это положение очень динамично, так как постоянно меняется в процессе перемещения. Оно характеризуется уровнем развития потребностей участника дорожного движения и возможностями, необходимыми для их удовлетворения. Следовательно, во-первых, объективная сторона интересов участника дорожного движения включает в себя общественные, групповые и личные потребности, относящиеся к существованию индивида в обществе. А так как сфера дорожного движения является одним из средств, способствующих реализации интересов индивида, то возможности (условия) их удовлетворения тесно связаны с системой "человек - транспортное средство -

дорога" и зависит от места индивида, которое он занимает в структуре ее общественных отношений.

Значит, участвуя в дорожном движении, индивид, в первую очередь, исходит из своих личных интересов и интересов тех профессиональных групп, общностей, представителем которых он является. Все это позволяет нам представить структуру интересов личности как единство общественных, групповых и личных интересов, которые взаимодействуют между собой в конкретной личности и отражают его объективное положение. В результате единства и борьбы этих интересов, ибо они могут не совпадать между собой, а также находиться в противоречии, происходит их корректировка и выбор конкретного мотива, который и определяет линию поведения в дорожном движении. И интересы, которыми руководствуется индивид, являются стимуляторами, пружиной его индивидуального поведения в сфере дорожного движения.

Во-вторых: участвуя непосредственно в процессе перемещения по дорогам, индивид испытывает на себе также воздействие окружающей среды, к которой относятся вещные компоненты дорожного движения: состояние управляемого транспортного средства, совокупность элементов, характеризующих дорогу (состояние дорожного покрытия, опасные участки, сооружения и т.д.), окружающий ландшафт (горы, равнины), природно-климатические условия, а также действия третьих лиц (водителей, пассажиров, пешеходов). Участвуя в дорожном движении, индивид попадает в различные ситуации. Ситуации - это объективное, временное положение индивида, определяемое совокупностью условий, сложившихся в определенный момент. Эти ситуации воздействуют на индивида и порождают, на индивидуальном уровне, потребности, вызывая тем самым необходимость соответствующего поведения, направленного

на их удовлетворение. В то же время, любая целенаправленная деятельность имеет совокупность возможных действий, выбор которых зависит как от тех конкретных условий, в которых находится индивид, так и от его субъективных качеств, системы ценностных ориентаций, присущих индивиду. Факт осознания объективной стороны интереса является необходимым условием целесообразной деятельности. Значит, субъективная сторона играет немаловажную роль в формировании и реализации интересов. Потому что, чтобы стать причиной человеческого поведения, объективной стороне необходимо пройти через призму индивидуального сознания, то есть принять субъективную форму. Интересы не существуют сами по себе абстрактно вне тех лиц, которые выступают в качестве их носителей.[I] Поэтому при анализе интересов необходимо также учитывать человеческую природу. "Целостность человека, обладающего единой социальной сущностью и наряду с этим наделенного природными силами живого чувственного существа, основана на диалектике взаимодействия социального и биологического".[2]

Субъективная сторона интересов тесно связана с сознанием и волей индивида. Каждый человек индивидуален и по разному реагирует на воздействие окружающей среды. Эта реакция является результатом осознания индивидом своего объективного положения. И выражается в различных ощущениях, выступающих в роли мотивов действий и представляющих собой мотивационную структуру деятельности индивида. Поэтому, в целях познания субъек-

---

I См.: Здравомыслов А.Г. Потребности, интересы, ценности. - М., 1986. С. 74.

2 См.: Дубинин Н.П., Карпец И.И., Кудрявцев В.Н. Генетика, поведение, ответственность. - М., 1989. С. 15-16.

тивной стороны обратимся к той роли, которую интересы играют в мотивационной структуре. В.Н.Кудрявцев определяет место категории "интерес" в структуре мотивации следующим образом: потребности, планы, проблемные ситуации в процессе взаимодействия с системой ценностных ориентаций осознаются в виде интереса и в конечном итоге ложатся в основу действия.[I]

Исходя из сказанного, становится очевидным, что интерес занимает одно из ведущих мест в структуре мотивации поведения. Все компоненты, перечисленные выше, воспринимаются личностью и преломляются в процессе мыслительной деятельности, направленной на их осознание. И находят свое отражение в интересах, которые лежат в основе мотивации человеческой деятельности и побуждают своих носителей к действиям, направленным на достижение целей, определенных этими интересами. В то же время, различные интересы зачастую противоречат друг другу. Эта борьба мотивов есть отражение в сознании индивида противоречивого общественного и индивидуального бытия (противоречивости положения). И выбор конкретного поступка или действия в той или иной проблемной ситуации зависит от индивида. От того, какой интерес он предпочтет и положит в основу своей деятельности. Психическое отражение индивидом своего противоречивого объективного положения включает в себя осознание потребностей и интересов общественных, групповых и индивидуальных, носителем которых выступает индивид, а также оценка и выбор возможностей (совокупности условий), которые необходимы для удовлетворения потребностей и реализации интересов. Причем, если потребности в дорожном движении носят, как правило, правомерный характер, то воз-

---

I См.: Кудрявцев В.Н. Право и поведение. - М., 1978. С. 20.

можности их могут быть как допустимые, так и недопустимые, и в процессе деятельности они либо способствуют нормальному функционированию субъекта, либо приводят к ошибочному действию. В то же время критерием выбора конкретных возможностей, необходимых для удовлетворения потребностей, выступает мир ценностных ориентаций, присущих индивиду, и полностью зависит от его субъективных качеств. В этом и заключается суть регулирующего влияния субъективной стороны интересов на поведение индивида.

Основное противоречие, обуславливающее поведение участников дорожного движения - это противоречие между объективной и субъективной стороной интереса.

В результате оценки индивидом своего положения в процессе перемещения происходит выбор мотивов, которые ложатся в основу поведения на дороге. В то же время выбор недопустимых возможностей в результате неправильной оценки своего объективного положения приводит к ошибочному действию, следствием которого являются дорожно-транспортные происшествия - события, нарушающие процесс движения и приводящие к негативным последствиям. Неправомерная реализация интересов действует во вред личности и той сферы общественной деятельности, в которой он принимает участие. Критерием оценки выбора допустимых или недопустимых возможностей являются в основном правила дорожного движения и сформированное на его основе правосознание индивида. Правосознание имеет информационное и ценностно-ориентационное значение в общественной жизни.[I] Оно отражает степень усвоения личностью требований, предъявляемых к его поведению со стороны общества. Одной из сторон правосознания является

[I] См.: Алексеев С.С. Общая теория права. - М., т.I. С. 201.

общественное мнение, сложившееся в данной сфере представления об эффективности действующего законодательства. Следовательно, правосознание индивида заключается в осознанности обязательности исполнения юридических норм, регулирующих поведение участников дорожного движения, социальной оправданности их влияния на процессы, происходящие в дорожном движении. Таким образом, правомерная или неправомерная форма реализации интересов зависит от особенностей личности, от того социального и личного опыта, который он впитал в процессе деятельного отношения к общественному бытию, от уровня развития его правосознания.

Подведем итог сказанному. Дорожное движение обусловлено поведением человека и представляет собой совокупность различных видов деятельности, обеспечивающих функционирование процесса перемещения людей и грузов по дорогам. Внутреннюю структуру этой деятельности характеризует сложный комплекс общественных отношений, в которых находятся между собой субъекты дорожного движения, социальные и профессиональные группы, индивиды. В основе многообразия этих общественных отношений лежат интересы участников дорожного движения, взаимодействие которых определяет их целенаправленное поведение и все процессы, происходящие в этой сфере. Все это позволяет рассматривать интересы в сфере дорожного движения как составные части сложнейшего механизма системы "человек - транспортное средство - дорога", которые существуют в неразрывной связи между собой, взаимопроникновении и взаимодействии, вызывая процессы, происходящие в системе. В то же время внутренняя причина нарушения процесса перемещения по дорогам находится в противоречивом взаимодействии внешнего и внутреннего, объективной и субъективной сторон интересов участников дорожного движения. Это противоречие выра-

жается в конфликте личности со средой. Следствием которого является ошибочное действие, приводящее к дорожно-транспортному происшествию, которому сопутствует ряд негативных явлений: гибель и ранение людей, повышение уровня загрязнения окружающей среды, увеличение материального ущерба, связанного с аварийностью. Все это отрицательно сказывается на процессе перемещения и снижает его желаемый эффект и требует упорядочивания условий этого перемещения. Этим и объясняется существование управляющей сферы. Суть которой заключается в упорядочивающем воздействии на процесс дорожного движения. Главная задача, требующая разрешения в этой деятельности - это гармонизация интересов участников дорожного движения в целях их безопасности. Восточная мудрость гласит "гармония рождает все вещи". Только в результате гармоничного сочетания интересов участников дорожного движения возможно обеспечение безопасности дорожного движения, а также максимальная реализация его потенции.

Исследование вопросов, связанных с управленческим воздействием на процесс перемещения, предполагает необходимость определиться с категориями, определяющими специфику этого воздействия. Одной из таких категорий является безопасность дорожного движения. В настоящее время существует множество интерпритаций этого понятия. Это объясняется тем, что являясь сложным, многогранным явлением, проблема обеспечения безопасности дорожного движения разрабатывается с позиций различных отраслей науки. В частности, в работах Амбарцумяна В.В., Игнатова Л.Н., Клинковштейна Г.И., Лукьянова В.В., Жулева В.И., Шахриманьяна И.К. уделяется внимание техническим, управленческим, криминологическим аспектам проблемы безопасности дорожного движе-

ния.[1] К сожалению, в правовой науке эта проблема не нашла еще должного решения. В административно-правовой литературе существуют две основных точки зрения по поводу понятия безопасности дорожного движения.

По мнению Денисова Р.И., безопасность дорожного движения представляется "одной из целей управления дорожным движением".[2]

Сайфуллин Р.А. рассматривает безопасность дорожного движения "как составную часть общественной безопасности и систему общественных отношений, которые складываются в сфере движения механических транспортных средств".[3]

Нетрудно заметить, что у представителей обеих точек зрения различный подход к определению понятия безопасности дорожного движения. В одном случае, безопасность представлена как цель - мысленный образ будущего результата, который материализуется в процессе деятельности по управлению дорожным движением. В другом - как система общественных отношений в сфере

---

[1] См.: Амбарцумян В.В. Проблема обеспечения безопасности дорожного движения. Ереван, 1980. Диссертация на соискание ученой степени доктора технических наук. Игнатов Л.Н. Организационные основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности дорожного движения. - М., 1991. Клинковштейн Г.И. Организация дорожного движения. - М., 1982. Жулев В.И. Предупреждение дорожно-транспортных происшествий. - М., 1989. Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. - М., 1983. Шахриманьян И.К. Безопасность дорожного движения. - М., 1979.

[2] См.: Денисов Р.И. Понятие и сущность надзора в дорожном движении//Организационно-правовые проблемы в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. - С., 1981. С. 11-12.

[3] Сайфуллин Р.А. Управление в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. - М., 1989. С. 7.

движения механических транспортных средств.

Правомерность подобных подходов не вызывает сомнения, и они, на наш взгляд, имеют свои положительные аспекты. В частности, подход к определению безопасности как одной из целей управления дорожным движением, контрастно освещает исследуемый объект с позиций направления управленческого воздействия, но в то же время не дает ясной картины, не раскрывает специфику общественных отношений, складывающихся в данной сфере. Подход Сайфуллина Р.А. позволяет увидеть связь данного феномена с более общими явлениями, однако не раскрывает его основное назначение.

Спорным так же является положение о содержании общественных отношений в дорожном движении в целом, и в сфере его безопасности, в частности. Так, Денисов Р.И. считает, "что дорожное движение есть совокупность общественных отношений, возникающих при пространственном перемещении людей и грузов по дорогам с помощью транспортных средств, либо без них, а также в процессе управления условиями этого перемещения".[I]

Автор выделяет две группы общественных отношений, составляющих дорожное движение. Первую группу образуют общественные отношения, возникающие при пространственном перемещении транспортных средств. Вторую группу - общественные отношения, возникающие в процессе управления условиями перемещения транспортных средств. При этом процесс управления условиями перемещения транспортных средств рассматривается как совокупность всех видов деятельности, связанных с дорожным движением.

На наш взгляд, в данном случае происходит ни чем не оправданное расширительное толкование понятия дорожного движения, которое определяется не только как "процесс движения транспор-

---

[I] См.: Денисов Р.И. Указ.раб., С.8.

тных средств по дорогам"[1], но и как процесс организации дорожного движения.

Между тем, движение - это только "всякое перемещение, перемена кем или чем места".[2]

Что касается точки зрения Сайфуллина Р.А., то в познании данного явления автору не удалось достаточно четко определить содержание общественных отношений в сфере безопасности дорожного движения. При этом рассматривается только одна группа общественных отношений, которые складываются в процессе движения транспортных средств, в то же время упускаются из виду отношения, складывающиеся в процессе деятельности по обеспечению безопасности движения. Например, отношения, возникающие в ходе реконструкции дорог с целью ликвидации конфликтных точек или при проведении государственных технических осмотров автомобилей и мототранспорта.

Таким образом, постановка вопроса о необходимости четкого, на теоретическом уровне анализа понятия безопасности дорожного движения вполне обоснована и закономерна.

Эту задачу можно решить, во-первых, при глубоком исследовании управленческих отношений, возникающих в ходе обеспечения безопасности дорожного движения.

Во-вторых, что особенно важно для эффективного правового воздействия в любой области жизнедеятельности, правильно определить круг общественных отношений, образующих эту сферу или,

---

[1] См.: Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. - М., 1983. С. 15.

[2] См.: Даль В.И. Толковый словарь. - М., 1989, т. I, С.419.

иными словами, объект правового регулирования, "так как содержание однородной группы общественных отношений определяет в конечном итоге и специфику правового регулирования".[1]

Для анализа общественных отношений в сфере безопасности дорожного движения, на наш взгляд, необходимо использовать следующие признаки: источник повышенной опасности, объект правового регулирования и цель правового регулирования.

Это необходимо для того, чтобы была соблюдена "точная мера юридического", т.е. не было бы неоправданного вторжения в иные области общественных отношений, чтобы не выпали из поля зрения те из них, которые нуждаются в административно-правовом регулировании.

Исходя из изложенных методологических положений и с учетом избранных критериев, приступим к рассмотрению понятия безопасность дорожного движения.

I. Источник повышенной опасности. Характерной чертой общественной безопасности является то, что они возникают в связи с использованием людьми объектов, представляющих повышенную опасность для общества.

В правилах дорожного движения указано, что под "механическим транспортным средством понимается транспортное средство, оборудованное двигателем"[2] и предназначенное для удовлетворения человеческих потребностей.

Но сами по себе транспортные средства не могут причинить

---

[1] См.: Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. - М., 1981, ч.I. С.5.

[2] Правила дорожного движения. - К., 1989. С. 6.

вред, и негативные свойства, которыми они обладают, проявляются лишь в процессе неправильного обращения с ними. Их повышенная опасность заключается в том, что в процессе движения, подчиняясь физическим законам, они приобретают разрушительную инерционную энергию, способную в случае потери управляемости причинить вред, на что справедливо обращает внимание В.В.Лукьянов.[I] Именно в этом смысле транспортные средства расцениваются в качестве источников повышенной опасности. Таким образом, для общественных отношений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения характерно наличие источника повышенной опасности. Этот признак служит одним из критериев для выделения исследуемых общественных отношений. В этой связи интересно вернуться к вопросу об основных противоречиях исследуемого феномена.

Как известно, каждому явлению, процессу материального мира присущи внутренние противоречия. Применительно к нашему случаю в литературе эти противоречия сводят к противоречию между скоростью, как одним из качеств дорожного движения, необходимым для функционирования системы "человек - транспортное средство - дорога", и опасностью, присущей механическим транспортным средствам при их передвижении.

"Скорость и опасность взаимосвязаны. Только скорость порождает опасность. Нет скорости, нет движения - не может возникнуть и опасность".[2]

I См.: Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. - М., 1983. С. 34.

2 Подробнее по этому вопросу см.: Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. - М., 1983. С. 18-28.

Слов нет, такое противоречие в дорожном движении существует, но, во-первых, оно не единственное, и, во-вторых, не оно является определяющим для понимания сути дорожного движения. И, наконец, не оно является основным противоречием, которое разрешается при правовом воздействии. В противном случае, весь смысл правовых ограничений сводился бы к регламентации скорости дорожного движения. Думается, что здесь сказался так или иначе технократический подход к проблеме безопасности дорожного движения. Между тем, как было уже указано, участвуя в дорожном движении, индивид исходит из своих личных интересов и интересов тех групп, общностей, представителем которых он является. Эти интересы лежат в основе поведения лиц, участвующих в дорожном движении. Они, эти интересы, весьма различны, противоречивы, что, собственно, и является предметом регулирования в сфере дорожного движения. И достигнуть состояния безопасности дорожного движения можно только при условии гармонизации интересов участников дорожного движения.

2. Объект правового регулирования. Под объектом правового регулирования понимаются общественные отношения, на которые направлено воздействие права с целью их упорядочения и охраны.

Регулирующая деятельность осуществляется с целью обеспечения согласованности и упорядоченности совместных действий людей и их коллективов в интересах эффективного достижения стоящих перед ней задач.[I] В сфере дорожного движения это деятельность по упорядочению системы "человек - транспортное средство - дорога".

Но никакая деятельность не может расчитывать на достиже-

[I] См.: Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. - М., 1986. С. 57.

ние эффективного результата, если она не располагает конкретной целью. Цель как основная часть деятельности определяет ее направление и содержание. В основе регулирующей деятельности в системе "человек - транспортное средство - дорога" лежит заинтересованность общества в безопасности. В процессе социализации потребностей стремление индивида к самосохранению переходит в общественный интерес, направленный на обеспечение общественной безопасности, одной из составных частей которой выступает безопасность дорожного движения. Интерес и цель находятся в тесном переплетении, потому что интерес рождает цели деятельности. А цель выступает формой реализации интереса. Все это позволяет сделать вывод, что в основе регулирующей деятельности в сфере дорожного движения лежит интерес в безопасности, который и определяет цель этой деятельности как безопасность дорожного движения. И здесь можно в определенной мере согласиться с мнением Денисова Р.И., что основной целью деятельности по управлению дорожным движением является обеспечение безопасного процесса движения на дорогах[I], которое заключается в разрешении внутренних противоречий. Общественные отношения возникают и развиваются именно в процессе деятельности по управлению дорожным движением, обеспечения его безопасности.

Из всего сказанного можно сделать вывод, что объектом правового регулирования в сфере обеспечения безопасности дорожного движения являются общественные отношения, возникающие и развивающиеся в процессе управления дорожным движением.

[I] См.: Денисов Р.И. Понятие и сущность надзора в дорожном движении // Организационно-правовые проблемы в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. - С., 1981. С. II-I2.

3. Цели правового регулирования. Для уяснения отношений, составляющих сферу безопасности дорожного движения, необходимо рассматривать их под углом зрения основной целевой направленности их регулирования.[1] Цель правового регулирования заключается в развитии общественных отношений в соответствии с общественными потребностями и интересами. Общественный интерес в нашем случае заключается в разрешении внутренних противоречий, присущих дорожному движения, и достижении его безопасности. Безопасность, согласно закона Российской Федерации "О безопасности" - это состояние защищенности жизнено важных интересов.[2]

Иными словами, административно-правовое регулирование в сфере безопасности дорожного движения преследует цель создания такой обстановки, при которой реально гарантировалась бы безопасность людей, обеспечение сохранности их жизни и здоровья, ритмичности и согласованности дорожного движения.

Значит, то или иное общественное отношение можно отнести к сфере безопасности дорожного движения лишь в том случае, если возникает оно в процессе управления дорожным движением, или связано с использованием механических транспортных средств, суть источников повышенной опасности и регулированием его достигается нормальное функционирование системы "человек - транспортное средство - дорога".

С учетом изложенного можно предложить следующее: безопасность дорожного движения представляет собой обусловленное потребностями общества состояние системы общественных отношений,

---

[1] См.: Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. - М., 1981, ч.I. С. 16.

[2] См.: Закон Российской Федерации "О безопасности", ст. I.

возникающих и развивающихся в связи с использованием транспортных средств - источников повышенной опасности, и достигаемое в процессе управления дорожным движением, направленным на гармонизацию интересов участников дорожного движения, охрану жизни и здоровья граждан, сохранность окружающей среды и материальных ресурсов общества.

Для того, чтобы реализовать потребность в обеспечении безопасности, лежащую в основе управленческой деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, обществу необходимо осуществить поиск средств, а также создавать условия для удовлетворения этой потребности. А это, в свою очередь, предполагает создание и развитие соответствующих управленческих систем разного уровня, которые в своей совокупности составляют общегосударственную систему обеспечения безопасности дорожного движения. Стержнем этой системы, ее рабочим органом является Государственная автомобильная инспекция, осуществляющая контрольно-надзорную деятельность.

В литературе существует два подхода к рассмотрению контрольно-надзорной деятельности. С одной стороны, контрольно-надзорная деятельность рассматривается как правовая форма деятельности органов управления. Правовой аспект управленческой деятельности имеет особенно важное значение. Ибо всякая управленческая деятельность содержит элемент распорядительства и предусматривает наличие у субъектов управления ряда полномочий по применению мер административно-властного характера. А это немыслимо без права. Потому что вторжение в область прав и свобод граждан возможно только на основе закона и в порядке, предусмотренном законом.

С другой стороны, контроль и надзор рассматриваются как элементы содержания управления. Исследование элементов, составляющих управленческий процесс, способствует более углубленному познанию сущности управления как единого целого, а также выяснению специфики его структурных частей. Управленческая деятельность не однородна и состоит из различных проявлений. В этом заложено разделение управленческой деятельности, при ее практической реализации, на ряд функций, которые отражают специфику того или иного вида управленческой деятельности. Функция управления - это вид деятельности, который входит в состав управленческого процесса и выступает в качестве структурного момента его содержания. Каждая функция управления имеет свое четко выраженное направление управленческой деятельности, обладающее специфическим содержанием.

Оба эти подхода имеют ряд достоинств и дополняют друг друга. И если первый подход способствует уяснению контрольно-надзорной деятельности как правового средства обеспечения законности в управленческой деятельности, то второй подход помогает определить специфику контрольной и надзорной функций.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод о перспективности выбранного нами подхода к исследованию понятия контрольно-надзорной деятельности в сфере безопасности дорожного движения, заключающегося в определении места и роли контрольно-надзорной функции в структуре процесса обеспечения безопасности движения. Между тем, несмотря на то, что вопросам контроля и надзора неоднократно уделялось внимание уче-

ных[I]. В настоящее время попрежнему существует неясность в оценке различий этих двух управленческих категорий. А также отсутствует научное определение, исчерпывающе отражающее суть взаимодействия этих двух функций. Основными признаками, наиболее отчетливо выражающими суть управленческих функций, являются два момента - вид деятельности и его направленность.[2] Используем их применительно к нашему случаю.

Во-первых, административный надзор и надведомственный контроль имеют много общего, потому что являются разновидностями (специальными подфункциями) общей контрольной функции социального управления.

Во-вторых, внешний контроль и административный надзор представляют собой деятельность надведомственного характера. Они осуществляют проверочную деятельность в отношении организационно неподчиненных объектов. Причем, как правило, охватывают только определённую сторону деятельности объекта воздействия.

В-третьих, являясь функциями управления, они служат интересам главной цели упорядочивающего воздействия.

В-четвертых, критерием соответствия деятельности объекта предписаниям управляющего звена служит право, что позволяет рассматривать контроль и надзор средствами обеспечения законности в управлении.

I См.: Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. - М., 1986. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. - М., 1988. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. - М., 1973. Омаров А.М. Социальное управление: некоторые вопросы теории и практики. - М., 1980.

2 См.: Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. - М., 1986. С. 135.

В-пятых, осуществление контрольно-надзорной деятельности является прераготивой государственных инспекций - специальных контрольных органов, призванных вести борьбу с нарушениями законов.

В-шестых, при обнаружении отклонений деятельности объекта управления от заданной программы органы надзора и контроля принимают меры к устранению выявленных нарушений, используя при этом правовые средства воздействия.

Основное различие между функциями контроля и надзора заложено в их направленности. В функции надзора содержится охранительное начало, которое выступает целевой направленностью этого вида управленческой деятельности. Суть которого заключается в обеспечении неприкосновенности охраняемых объектов от посягательств, способных нанести ему ущерб. Этим и определяется его специфика. Надзор - это "наблюдение за соответствием производственной или иной деятельности коллективов людей и отдельных граждан правовым предписаниям с целью охраны конкретных общественных отношений, либо сложных объектов в сфере управления от всякого рода посягательств.[I]

В то же время, в контроле заложено регулятивное начало, нацеленное на обеспечение надлежащего функционирования объекта воздействия в соответствии с требованиями нормативных предписаний. Сущность контроля состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые он (объект) получил от своего управляющего звена.[2] Таким

[I] См.: Денисов Р.Е. Административный надзор: сущность и соотношение с контролем // Проблемы теории и практики адм.ответственности. - М., 1983. С.58.

[2] См.: Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. - М., 1987. С. 7.

образом, целевая направленность контроля заключается в упорядочивающем воздействии направленном на то, чтобы обеспечить организованное эффективное функционирование объекта через влияние на качественное исполнение объектом правовых предписаний, управленческих решений. С учетом изложенного, вряд ли следует признать оправданным использование в Положении о ГАИ МВД РФ только термина "контроль", вместо или наряду с термином "надзор". На наш взгляд, понятие "надзор" более точно определяет сущностную характеристику деятельности Госавтоинспекции.

Все остальные различия между контролем и надзором по объекту и субъекту воздействия, методам и средствам вытекают из этих двух направлений.[I]

Исходя из сказанного выше, преступим к рассмотрению понятия контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

I. Контрольно-надзорная деятельность - функция социального управления. В то же время контрольно-надзорная функция, как составная часть управления, обладает определенной спецификой, которая заключается в направленности этого вида деятельности и находит выражение в регулятивно-охранительной форме.

2. Управление в сфере дорожным движением направлено на гармонизацию интересов участников дорожного движения в целях их безопасности, а поскольку контроль и надзор представляют собой функцию этого управления, а функции всегда вытекают из общих целей управленческого воздействия и служат интересам достижения этих целей, то отсюда следует, что основная цель контрольно-надзорной деятельности - безопасность движения.

[I] Подробнее по этому вопросу см. Административный надзор милиции. Разаренов Ф.С. - М., 1964. С. 7-8.

3. Контрольно-надзорная деятельность представляет собой средство обеспечения законности в управленческой деятельности, назначение которой заключается в осуществлении наблюдения за соответствием функционирования объекта правовым предписаниям, регулирующим деятельность этих объектов. В процессе наблюдения происходит сбор информации о функционировании объекта, сопоставление фактического положения дел с намеченными целями и принятыми управленческими решениями, определяются пути устранения вскрытых недостатков.

4. Специфика контрольно-надзорной деятельности вытекает из ее объекта воздействия. Объектом управленческого воздействия, применительно к нашему случаю, являются общественные отношения, возникающие в системе "человек - транспортное средство - дорога". Эта система состоит из двух сфер. Первая сфера возникает непосредственно при процессе перемещения людей и грузов по дорогам. Вторая сфера вторична по отношению к ней и возникает в процессе управления условиями этого перемещения. Этим и объясняется совмещение надзорных и контрольных полномочий в исследуемой сфере.

Таким образом, контрольно-надзорная деятельность в сфере обеспечения безопасности дорожного движения представляет собой вид управленческой деятельности, направленный на регулирование и охрану общественных отношений, возникающих и развивающихся в связи с использованием транспортных средств - источников повышенной опасности, с целью обеспечения безопасности граждан, сохранности окружающей среды и материальных ресурсов общества.

§ 2. Административно-правовые отношения в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения

Определение специфики дорожного движения и содержания контрольно-надзорной деятельности по обеспечению его безопасности позволило сформулировать понятие контрольно-надзорной деятельности и ее границы в исследуемой сфере. Следующим шагом в познании избранного предмета исследования является изучение круга административно-правовых отношений, возникающих в процессе контрольно-надзорной деятельности, и их общая характеристика. В силу изложенного предметом второго параграфа настоящего исследования является административно-правовые отношения, складывающиеся в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. Указанные отношения представляют собой один из важнейших элементов государственного управления. В процессе государственного управления складываются различного рода организационные связи между субъектом и объектом управления, благодаря которым происходит упорядочивающее воздействие, и в которых управление проявляет все свои качества. Их объединяет тот факт, что государственное управление осуществляется главным образом посредством административно-правовых отношений, характеризующихся властностью и обязательностью.

Контрольно-надзорная деятельность в сфере безопасности дорожного движения представляет собой один из видов деятельности государственного управления, и даже беглый взгляд позволяет увидеть неоднородность составляющих ее отношений: одни из них являются случайными и несущественными, другие необходимыми, без которых невозможно осуществление управленческого воз-

действия. В нашу задачу входит установление как общих черт указанных отношений, в которых осуществляется контрольно-надзорная деятельность, так и поиск их различий, а также различий с другими смежными отношениями. Выбор административно-правовых отношений из всей совокупности не является случайным, ибо, как уже отмечалось, именно в этих отношениях, главным образом, осуществляется государственное управление.

Поэтому, судить о контрольно-надзорной деятельности целесообразно по тем административно-правовым отношениям, в которых эта деятельность происходит, и в которых наиболее наглядно отображаются ее качества. В силу этого анализ указанных отношений является основным условием проникновения в суть контрольно-надзорной деятельности и управленческих процессов.

В настоящее время имеются фундаментальные исследования правоотношений в общей теории права,[I] а также в различных отраслях права.[2] Особое внимание уделено исследованию природы административно-правовых отношений, возникающих в сфере государственного управления.[3] В то же время, в значительно меньшей степени уделяется внимание исследованию специфики различных видов административных правоотношений, обусловленных особенностями как областей, в которых они возникают, так и видов управлен-

---

[I] См.: Алексеев С.С. Общая теория права. - М., 1982. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. - М., 1958. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. - М., 1975. Толстой Ю.К. Теория правоотношения. - М., 1959.

[2] См.: Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. - М., 1963.

[3] См.: Петров Г.И. Советское административно-правовые отношения. - М., 1972. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. - М., 1976.

ческой деятельности. Это в полной мере относится и к отношениям, возникающим в процессе контрольно-надзорной деятельности в сфере безопасности дорожного движения.

Научное исследование административно-правовых отношений, складывающихся в ходе контрольно-надзорной деятельности Государственной автомобильной инспекции (а именно она является основным субъектом в исследуемой сфере), обусловлено потребностью совершенствования административно-правового регулирования этого вида управленческой деятельности, укрепления законности в этой деятельности и, тем самым, улучшения обстановки с обеспечением безопасности дорожного движения в стране. Анализ административных правоотношений, с одной стороны, дает возможность более полно раскрыть особенности контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой ГАИ, и, тем самым, глубже познать данное явление, с другой - позволяет уяснить специфику связи административного права с общественными отношениями, составляющими собственно сферу безопасности дорожного движения. Кроме этого исследование особенностей различных видов правоотношений имеет важное общетеоретическое значение, ибо обогащает общую теорию правоотношения, помогая раскрыть сущность и содержание во всех их опосредованиях.[I]

Между тем вопросы, связанные с особенностями этих отношений, реализацией прав и обязанностей участников административно-правовых отношений в сфере безопасности дорожного движения, а также границ функционирования субъектов дорожного движения в правовой литературе практически не исследована. Нет понятия, не раскрыты содержание и структура этих отношений, комплекс взаимокорреспондирующих прав и обязанностей, отсутствует клас-

---

[I] Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении.- М., 1975, С.10.

сификация и не намечены наиболее оптимальные пути реализации и обязанностей участников дорожного движения в этих отношениях.

Отсутствие достаточно полного анализа административных правоотношений в указанной сфере, на наш взгляд, объясняется недооценкой их влияния на безопасность движения. Отсюда очевидна значимость изучения административно-правовых отношений, возникающих в процессе контрольно-надзорной деятельности и, соответственно, потребность в их детальной характеристике - выделении характерных отличительных черт.

Исходя из приведенных выше доводов, приступим к характеристике административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Для этого начнем с определения тех методологических основ, на которых будет строится наше исследование.

Общество использует право как одно из эффективных средств воздействия на поведение людей во всех его областях жизнедеятельности. Причем, создавая ту или иную норму, общество непосредственно заинтересовано в получении результата, на достижение которого направлена норма. В связи с этим понятие правоотношения, его роль в системе правового воздействия на общественные отношения может быть познана лишь путем раскрытия взаимосвязей в тройной схеме "общество - право - правоотношение". Такой подход позволяет раскрыть соответствие реального общественного отношения, облеченного в правовую форму, той цели, которая была поставлена обществом при создании нормы, а также имеет прямой выход на проблему эффективности правовых норм, что весьма важно для совершенствования правового регулирования и достижения целей развития общества. Сформулированные в первом параграфе понятия безопасности дорожного движения и контрольно-надзорной деятельности могут

быть, на наш взгляд, использованы в качестве отправных позиций для дальнейшего исследования. Они, по существу, являются той основой, на которой должно базироваться рассмотрение административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности. Объясним это положение подробнее. Во-первых, предлагаемое определение безопасности дорожного движения позволяет достаточно четко определить круг общественных отношений, ее образующих. Это, по существу, первый и объективно необходимый шаг, направленный на познание специфики различных групп отношений, возникающих в этой сфере. Более того, это именно та основа, от которой необходимо отталкиваться исследователю при проникновении в суть управленческих процессов, происходящих в системе "человек - транспортное средство - дорога". Подход к ее изучению, с точки зрения управленческой системы, позволяет рассматривать сферу безопасности дорожного движения, образно говоря, в вертикальном срезе, где составляющие ее общественные отношения условно делятся на две сферы: управляющую (отношения, возникающие в процессе обеспечения безопасности дорожного движения) и управляемую (отношения, складывающиеся при использовании транспортных средств), и расположены в соответствии с их назначением в иерархическом порядке.

Что же касается понятия контрольно-надзорной деятельности, то оно, на наш взгляд, позволяет нам вычленить из всей совокупности отношений в сфере безопасности дорожного движения группу отношений, возникающих в связи с ее регулированием и охраной. Именно эти отношения являются предметом контрольно-надзорной деятельности Государственной автомобильной инспекции. Именно посредством этих отношений реализуется управленческая деятельность в сфере безопасности дорожного движения. И специфические особенности, и свойства контрольно-надзорной деятельности, осу-

ществляемой ГАИ, зависят от всей совокупности этих отношений, которые в своем единстве являются предметом управленческого (суть правового) воздействия.

Это, по существу, первый шаг в познании административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности, позволяющий достаточно четко уяснить границы их юридического анализа. Более того, это та основа, особенности которой отражаются в исследуемом явлении. Это первое методологическое положение.

Правоотношение представляет собой сложное образование, стоящее на стыке юридической и социальной плоскостей. Оно является главным средством воплощения абстрактной нормы права в плоскость общественной жизни. И это накладывает свой отпечаток на природу исследуемого явления. В научной литературе существует несколько основных подходов к изучению этой природы.

Во-первых, правоотношение рассматривается как специфический способ воздействия права на общественное отношение.[1] В этом случае правоотношением называют модель индивидуального поведения людей, возникающей на основе общей модели - нормы права. Трактовка правоотношения как отношения между субъективным правом и юридической обязанностью в рамках общей нормы права, или как чисто правовую идеалогизированную связь между людьми есть своего рода аналогия указанной точки зрения.[2] Такой подход указывает на возможность поведения, а также позволяет уяснить юриди-

---

[1] См.: Ткаченко Н.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. - М., 1980. С.102.

[2] См.: Абулгазин С.В. Административно-правовые отношения в деятельности милиции по охране общественного порядка. - Караганда, 1984. С. 11.

ческую природу прав и обязанностей. Но в то же время фактическое поведение людей выносится за рамки правоотношения.

Во-вторых, правоотношение рассматривается как общественное отношение, урегулированное нормой права.[I] Ценность данного подхода заключается в том, что он позволяет рассматривать правоотношения через призму единства формы и содержания. А это способствует не только пониманию активной роли правовой формы по отношению к содержанию, но также дает возможность увидеть специфические особенности и свойства явлений общественной жизни, подлежащие воздействию права. И их влияния на специфику правовой формы. И этот факт представляет наибольший интерес в плане настоящего исследования. Поэтому проблему правоотношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения необходимо решать с учетом общепринятого, не вызывающего сомнения в юридической науке факта, а именно: в правоотношении юридическая форма и материальное содержание существуют только в единстве. Стремление при анализе правоотношений выходить из концепции неразрывной связи юридической формы с фактическим содержанием продиктовано закономерностями теории познания. Ибо только при таком подходе можно рассматривать правоотношение в сфере контрольно-надзорной деятельности как явление объективной действительности и увидеть все богатство его характеристик и особенностей. Это второе положение.

Третье положение: уяснение административно-правовых отно-

[I] См.: Александров Н.Г. Правовые отношения в социалистическом обществе. - М., 1959. С. 102. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. - М., 1975. С. 6.

шений методологически правильно проводить на основе философской концепции общего, особенного и единичного - философских категорий, выражающих объективные связи мира, а также ступени их познания.[I] Суть этих категорий заключается в их неразрывной взаимосвязи. Как известно, общее не существует само по себе, оно нераздельно связано с единичным, существует в нем и через него. Единичное же входит в общее и заключает в себе те или иные общие черты. Особенное выступает в виде среднего, промежуточного звена между единичным и общим. Теоретический анализ, осуществляемый с помощью этих категорий, имеет огромное практическое значение для теории познания, которая, имея дело с единичными явлениями в специфических условиях, направляется знанием всеобщих законов развития мира, действующих в этих объектах как тенденция, и учитывает особенности, определяемые конкретными условиями. Исходя из этого становится очевидна связь между правоотношением (общее) и административными правоотношениями в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения (единичное), которая осуществляется не прямо, а через административные правоотношения (особенное). Согласно изложенных методологических положений перейдем непосредственно к выяснению специфических черт, принадлежащих административно-правовым отношениям в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения и выработке на этой основе их определения. В общей теории права совершенно определенно указывается на два ключевых момента, необходимых для понимания всех правоотношений.

Первый состоит в том, что правоотношение - это в первую очередь взаимная связь между людьми. Это означает, что в отноше- я

I Философский словарь. - М., 1986. С. 40.

нии существуют две стороны, которые относятся друг к другу и которые возникают при их контактах. Поэтому правоотношение представляет собой известную общественную связь между людьми, коллективами, органами государства.

Второй не менее важный момент заключается в том, что это особая, возникающая на основе норм права связь между лицами через их права и обязанности. А это означает, что участники правоотношений занимают по отношению друг к другу определенное положение, которое зависит от правовых норм. Они представляют одному лицу право, на другое же возлагают обязанности. И эти права и обязанности едины. Это единство находит свое выражение в корреспонденции прав и обязанностей. При этом юридические нормы устанавливают для одного участника вид и меру возможного поведения, а для другого вид и меру должного поведения. Следовательно, в правоотношении правомочию одного субъекта всегда соответствует обязанность другого, и в силу этой закономерности участники правоотношения связаны между собой. В то же время надо видеть и другую сторону правоотношений, а именно, взаимосвязь нормы и поведения. Правоотношение представляет собой одно из фундаментальных понятий правовой науки, при помощи которого требования юридических норм реализуются в жизнь, воплощаясь в поведение людей. Реальное жизненное отношение осуществляется в соответствии с предписанием правовой нормы. Следовательно, правоотношение представляет собой результат действия правовой нормы. Значит, правоотношение является тем необходимым опосредованным звеном, при помощи которого право влияет на общественную жизнь. Изложенное свидетельствует о том, что правоотношение выступает в качестве главного средства, при помощи которого происходит достижение целей правового регулирования: оказание упорядочива-

ющего воздействия на общественные отношения в соответствии с потребностями общественного развития. В силу сказанного, в теории права правоотношением традиционно называют общественное отношение, урегулированное нормой права. Ценность данного определения заключается в том, что оно позволяет понять место правоотношения в системе общественных отношений, а также увидеть юридическое явление во взаимосвязи с их реальным фактическим содержанием.

Одним из конкретных видов правоотношений являются административные правоотношения. Они, как уже было показано, обладают характерными чертами, принадлежащими правоотношениям вообще. Вместе с тем, они имеют свои специфические особенности, позволяющие их отличить от правоотношений другого вида. Наличие этих особенностей обусловлено, прежде всего, характером их юридической базы, то есть административно-правовыми нормами. Общие теоретические данные о сущности правоотношений позволяют сделать вывод о том, что основанием возникновения административно-правовых отношений являются нормы административного права. Норма административного права, как и норма любой отрасли права, представляет собой правило общего характера, определяющего меру должного или возможного поведения, установленную государством и охраняемую специальными государственными средствами. В административно-правовых нормах выражается регулятивная роль административного права. Нормы административного права выполняют функцию регулятора общественных отношений. В результате воздействия административно-правовых норм на различные виды взаимосвязей между субъектами-объектами управленческих систем происходит преобразование их в правовые отношения. Это означает, что отношения, ставшие объектом правового регулирования, приобретают юри-

дические черты. Вместе с тем, характеру правовых норм соответствует своя особая сфера общественной жизни, на которую направляет регулирующее воздействие данная группа юридических норм, создавая при этом предпосылки возникновения отношений правового характера.

Следовательно, вторым фактором, позволяющим выделить ту или иную группу правоотношений, будет та сфера общественной жизни, в которой эти правоотношения возникают и развиваются. Для уяснения этой сферы обратимся к предмету административно-правового регулирования. В юридической науке установлено, что каждая отрасль права имеет в своей основе специфический качественно особый вид общественных отношений. И особенности правоотношений в полной мере зависят от особенностей этого вида отношений. Как установлено, предметом регулирования административного права являются общественные отношения, складывающиеся в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства.[I] Это означает, что общественные отношения, о которых идет речь, не регулируются иными правовыми нормами. И этим отрасль административного права отличается от других отраслей права. В силу изложенного, административные правоотношения являются результатом регулирующего воздействия административных норм на общественные отношения, возникающие в ходе государственного управления. На этой основе административно-правовые отношения могут быть определены как урегулированные нормами административного права общественные отношения, возникающие в ходе исполнительно-распорядительной деятельности государства. Очевидно, что дальнейшее выделение административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасно-

[I] См.: Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. - М., 1978. С. 3.

сти дорожного движения из административно-правовых отношений необходимо проводить с учетом особенностей сферы, в которой они складываются.

Дело в том, что любой предмет правового регулирования имеет в своей основе совокупность характерных отношений, в которых проявляются свойства, отличающие его от других предметов правового регулирования. Вместе с тем, предмет правового регулирования любой отрасли права не есть нечто однородное. Подробный анализ предмета административно-правового регулирования приводит к выводу о разнородности регулируемых отношений. Поэтому совокупность общественных отношений, составляющих предмет административно-правового регулирования, можно условно расчленить на различные качественно однородные, близкие отношения. Эта особенность предмета правового регулирования предопределяет деление права на отрасли, а также отдельные институты.[I]

В основу такого деления могут быть положены различные критерии, в том числе и сфера регулирования, определенная различными видами деятельности.

Относительно нашего исследования таких критериев будет два. Первый критерий составляют отношения, возникающие и развивающиеся в процессе управления дорожным движением. Эти отношения возникают в процессе исполнительно-распорядительной деятельности государства, направленной на обеспечение охраны жизни и здоровья граждан, сохранности окружающей среды и материальных ресурсов в связи с использованием транспортных средств. Именно

[I] См.: Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. - М., 1981, т. I. С. 57.

эти отношения представляют собой предмет административно-правового регулирования в сфере безопасности дорожного движения.

Таким образом, административно-правовые отношения в сфере безопасности дорожного движения представляют собой результат регулирующего воздействия административно-правовых норм на общественные отношения, возникающие в процессе исполнительно-распорядительной деятельности государства по поводу обеспечения безопасности дорожного движения.

Данный вывод является лишь первым шагом в познании административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности, поскольку полный и всесторонний анализ этих отношений невозможно провести без изучения характерных черт. Иными словами поставленная перед нами цель предполагает уяснение конкретных особенностей рассматриваемой сферы, которые позволяют уяснить специфику сферы контрольно-надзорной деятельности, выделяя ее из сферы безопасности дорожного движения.

Выше мы уже отмечали, что при рассмотрении процесса управления с функциональных позиций отчетливо видна свойственная управлению специализация. Процесс управления есть совокупное осуществление функций управления.[I] В таком понимании функции управления отражают разнородность управленческой деятельности, служат основой разделения управленческого процесса. Соответственно под функцией управления понимается составная часть процесса управления. И в этом смысле развитие и усложнение процесса управления, сложность и многогранность свойственных ему отношений закономерно.

Вместе с тем, важное значение в обеспечении функционирования механизма управленческой деятельности занимает правовой фа-

---

[I] См.: Козлов Ю.М., Фролов Е.С. указ. соч. С. 133.

ктор. Эта роль объясняется теми свойствами, которые заложены в праве как социальном, специфическом и нормативном регуляторе, позволяющем при помощи системы правовых средств обеспечить результативное воздействие на общественные отношения.

Поэтому, государственное управление практически осуществляется на основе административных норм, создающих определенный правовой режим реализации управленческих функций. Все это предопределяет необходимость дифференцированного, конкретизированного и вместе с тем интегрированного по содержанию административно-правового регулирования. Поэтому вторым критерием будут отношения, складывающиеся в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, которые представляют собой особую совокупность отношений, возникающих в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности - специфического вида управленческой деятельности в сфере безопасности дорожного движения. Именно эти отношения представляют собой предмет административно-правового регулирования в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Административно-правовые отношения в сфере контрольно-надзорной деятельности представляют собой результат регулирующего воздействия административно-правовых норм на общественные отношения, возникающие в процессе осуществления специфичного вида исполнительно-распорядительной деятельности органов ГАИ, направленного на гармонизацию интересов участников дорожного движения, на обеспечение и охрану жизни и здоровья граждан, сохранности окружающей среды и материальных ресурсов в связи с использованием транспортных средств - источников повышенной опасности. Данные отношения - это определенная группа административно-пра-

вовых отношений, в которых находит выражение специфичный вид управленческой деятельности - контрольно-надзорная деятельность. Специфика которой заключается в регулятивно-охранительном воздействии на общественные отношения, возникающие в связи с использованием транспортных средств.

Подведем некоторые итоги, связанные с характерными особенностями исследуемых отношений.

Во-первых, данные правоотношения сказываются в определенной сфере общественной жизни - в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Во-вторых, они сказываются в процессе особого вида управленческой деятельности - контрольно-надзорной деятельности.

Что характерно для указанных сфер общественной жизни и контрольно-надзорной деятельности, что так или иначе находит свое проявление в возникающих при этом административно-правовых отношениях. Для дорожного движения характерно использование, как уже отмечалось, источников повышенной опасности, что безусловно диктует создание в этой сфере особого правового режима. В чем его особенность? Очевидно в том, что он в своей сути охранительный, а также в том, что этот режим предполагает детальное, всеобъемлющее регулирование прав и обязанностей участников дорожного движения в целях гармонизации их интересов и тем самым обеспечения его безопасности. Следовательно, особенностями исследуемых административно-правовых отношений является тот факт, что одной из сторон этих отношений всегда выступают участники дорожного движения , что их права и обязанности (т.е. содержание отношений) расписаны, отрегулированы детально и всеобъемлюще. В конечном итоге эта детализация находит свое отражение в специальном нормативном акте - Правилах дорожного движения.

Что же касается контрольно-надзорной деятельности, то она обуславливает наличие следующих особенностей исследуемых отношений. Одной из сторон этих отношений является контрольно-надзорные органы, преимущественно органы Госавтоинспекции. Второй особенностью этих отношений с учетом содержания контрольно-надзорной деятельности будет их большое разнообразие как по содержанию, так по возможным участникам. Это и отношения, складывающиеся в процессе регулирующей деятельности контрольно-надзорных органов, это и отношения, складывающиеся в процессе надзора (наблюдения) за дорожным движением. Наконец, это и отношения, складывающиеся в процессе пресечения нарушений в данной сфере, привлечения к ответственности виновных лиц, отношения по исполнению наложенных административных взысканий.

Все это в конечном итоге определяет как структуру исследуемых отношений, так и критерии их возможной классификации.

Административно-правовые отношения, составляющие сферу контрольно-надзорной деятельности, весьма разнообразны. Благодаря им разрешаются конкретные управленческие дела, осуществляются управленческие функции, возложенные на контрольно-надзорные органы, достигаются поставленные перед ними задачи и цели. При этом, хотя весь спектр административно-правовых связей представляет собой своего рода клубок ниток, каждое из них занимает в этом клубке свое строго определенное место и выполняет свою характерную для него функцию. Поэтому выяснение их функционального назначения позволяет взглянуть на особенности контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения как бы из внутренней стороны, что дает возможность всесторонне судить о ее характере.

Отсюда представляется целесообразным провести классификацию

административно-правовых отношений с учетом их разграничения по юридическим функциям, которые они выполняют в механизме административно-правового регулирования. Потому что любое правоотношение, в том числе и административное, является прежде всего правовым явлением, порожденным правом и направленным на реализацию права. А это значит, что управленческое назначение административных правоотношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения предопределено прежде всего их ролью, выполняемой в процессе осуществления административно-правового воздействия на общественные отношения. И не учитывать этого - значит не видеть связи между контрольно-надзорной деятельностью и административным правом, которое придает всем проявлениям этой деятельности юридический характер.

Проблема функционального назначения разнообразных правовых отношений в механизме правового регулирования исследована достаточно полно. Особое внимание изучению функций правовых отношений в механизме правового регулирования уделил С.С.Алексеев. Он выделил три основные функции и обосновано увязал их с тремя видами правовых отношений: общерегулятивными, конкретно-регулятивными и охранительными. Анализ функционального назначения административно-правовых отношений в механизме административно-правового регулирования провел И.И.Веремеенко. Он внес ряд дополнений, в результате которых функции административных правоотношений выглядят следующим образом.

Первая функция заключается в закреплении круга лиц, на которых в данный момент распространяется действие юридических норм. В расстановке их относительно друг другу в определенное

I См.: Алексеев С.С. Общая теория права. - М., т. 2. С. 93.

положение, характеризующееся наличием определенных прав и обязанностей, тем самым определяя правовой статус гражданина, органа, организации, реализуется в общерегулятивных правоотношениях.

Вторая функция закрепляет конкретное поведение субъектов в соответствии с их правами и обязанностями. Реализация происходит в конкретно-регулятивных правоотношениях.

Третья функция заключается в возможности приведения в действие специальных средств обеспечения юридических обязанностей, а в случае необходимости применения мер государственно-принудительного воздействия. И находит свое воплощение в охранительных правоотношениях.[I]

Выделение трех видов правовых отношений в механизме правового регулирования нельзя признать случайным. Оно свидетельствует о том, что перед нами совокупность правоотношений, непосредственно отражающих в себе специально-юридические функции права: а) регулятивно статическую; б) регулятивно динамическую; в) охранительную, которые представляют собой направления правового воздействия и находят свое выражение в технико-юридическом содержании права, его структуре.[2] Каждой из этих функций соответствует свой юридический механизм, свой тип правоотношения. Поэтому отмеченное выше деление правовых отношений - это не просто один из возможных вариантов их классификации, а группировка правоотношений, отражающая основные направления функционирования права.

Таким образом, общерегулятивные, конкретно-регулятивные и охранительные правовые отношения в своей совокупности отражают

I См.: Веремеенко И.И. Указ.раб. т. 2. С. 32-46.

2 См.: Алексеев С.С. Указ.раб.т. I. С. I92-I94.

последовательные стадии обеспечения перевода нормативных предписаний в упорядоченность общественных отношений. Данное общетеоретическое положение обладает основополагающим значением для углубленного исследования процессов реализации прав и обязанностей в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. Дело в том, что рассматриваемая управленческая деятельность относится к разряду организационно-юридических средств обеспечения оптимального течения процессов правореализации в сфере безопасности дорожного движения. Органы Госавтоинспекции и должностные лица непосредственно используют в своей повседневной деятельности правовые предписания для разрешения конкретных юридических дел. Поэтому представляется целесообразным при исследовании сферы контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения исходить из того, что она состоит из административно-правовых отношений общерегулятивного, конкретно-регулятивного и охранительного типа.

§ 3. Структура административно-правовых отношений, возникающих в сфере контрольно-надзорной деятельности

Следующий этап в настоящем исследовании посвящен изучению совокупности элементов и их взаимосвязей, образующих собственно административно-правовое отношение. И это понятно, ибо детальное исследование избранной нами проблемы предполагает наряду с выявлением общих свойств, признаков данного феномена и формировании на этой основе понятия административно-правового отношения, возникающего в сфере контрольно-надзорной деятельности

по обеспечению безопасности дорожного движения, предполагает также всеохватывающее, конкретное изучение всех его сторон и связей.

Как известно, любое материальное образование представляет собой систему - нечто целое, состоящее из закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи элементов. При этом отмечается, что каждый элемент целого не теряется в этом образовании, не сливается с его качеством, а сохраняет свою специфическую качественную определенность, обладая при этом известной обособленностью и самостоятельностью, что позволяет ему занимать в целом строго определенное место и играть строго определенную роль. Целое, таким образом, состоит из совокупности определенных элементов, имеющих свое специфическое содержание. Вместе с тем, элементы целого находятся между собой во взаимодействии, обуславливающем существование целого, благодаря которому проявляются свойства последнего. При этом содержание каждого конкретного элемента зависит не только от его характерных отличительных свойств, но также и от определенной системы связей с другими элементами, образующими целое. Одним словом, взаимообусловленное и взаимосвязанное расположение элементов в целом определяет возникновение внутренней структуры целого. Отсюда следует, что главным условием существования любого материального образования является структура, без которой нет целого. Структура является неотъемлемым атрибутом всех реально существующих материальных образований. В мире нет тел без структуры. Именно в структуре явлений находит отражение упорядоченность его связей, обеспечивающих его устойчивость, стабильность, качественную определенность.[I]

[I] См.: Шептулин А.П. Категории диалектики. - М., 1971. С.196.

Общие положения философии о структуре имеют, на наш взгляд, прямое отношение к правовым отношениям, каждое из которых представляет собой сложное явление объективного мира, имеющее определенное внутреннее строение, которое состоит из совокупности самостоятельных элементов. Взаимодействие этих элементов порождает новое интегративное качество - правоотношение. Это качество отличает его (правоотношение) от других явлений и придает ему целостную определенность. При этом совокупность существенных признаков правоотношения зависит от специфических свойств составляющих его элементов. Отсюда, вопрос о структуре правоотношения - это, в первую очередь, вопрос о его элементах. Однако, в юридической литературе на этот счет существует множество различных точек зрения, которые касаются как самого понятия "структуры правоотношения", так и элементов его составляющих. Дискуссионными также являются вопросы об участниках административных правоотношений, объекте. Поэтому важным моментом в данном случае является определение элементов, образующих структуру правоотношения.

Дело в том, что методология познания структуры правового отношения вообще и административного правоотношения, в частности, в значительной мере может корректироваться целями исследования. В силу этого первоочередной задачей является достаточно четкое определение аспекта исследования административно-правовых отношений. Именно от этого в полной мере зависит глубина исследования его структуры. Мы уже указывали, что в юридической науке изучение правовых отношений осуществляется с различных позиций.

Во-первых, правоотношение рассматривается как специфический способ воздействия права на общественные отноше-

ния.[1] В этом случае правоотношение представляет собой модель индивидуального поведения людей, возникающая на основе нормы права. При таком подходе структуру правоотношения составляют субъективные права и юридические обязанности. В то же время субъекты права и объект выносятся за рамки правоотношения.

Во-вторых, правоотношение рассматривается как урегулированное правом общественное отношение.[2] Суть этого подхода заключается в том, что он позволяет взглянуть на правоотношение как на явление объективной действительности, обладающее собственным содержанием и формой. При таком подходе в структуру правоотношения входят следующие элементы: субъективные права и обязанности, участники правоотношения и объект правоотношения. Представляется, что для анализа структуры административно-правовых отношений, возникающих в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения целесообразно исходить из последнего определения правоотношения, поскольку указанный подход позволяет наряду с правовой учитывать также его социальную основу. В силу сказанного, приступим к детальному рассмотрению элементов, составляющих структуру административно-правовых отношений в исследуемой сфере.

I. Участники административно-правовых отношений.

Понятие правового отношения выражает реальное воздействие двух сторон. Указанный подход обосновано акцентирует наше внимание на характерную черту всякого правового отношения, в том

---

[1] См.: Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений..- М., 1980. С. 102.

[2] См.: Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. - М., 1975. С. 90-91.

числе и административного, представляющего собой один из видов общественных отношений, в рамках которого происходит взаимодействие между двумя противоположными полюсами - сторонами этих общественных отношений. Ими являются лица, либо определенным образом организованные общественные образования, которые принимают участие в этих отношениях.

Участников административно-правовых отношений можно разделить на два вида: физические лица и организации. К первым относятся граждане страны, лица без гражданства и иностранные граждане. Ко вторым - органы государственного управления, концерны, союзы, ассоциации, а также другие объединения, предприятия, учреждения и организации. Все они наделены правами и обязанностями в сфере государственного управления и обладают наряду с общей еще и специальной правосубъектностью - способностью быть участником административно-правовых отношений. Так, например, общественные организации могут быть участниками административных правоотношений в связи с осуществлением переданных в их ведение функций органов государственного управления. В то же время, если по вопросу о круге участников административных правоотношений нет существенных разногласий, то спорным остается вопрос, в каком сочетании эти участники образуют стороны административных правоотношений. Ведь любое отношение как вид связи имеет две стороны, между которыми эта связь осуществляется и которые во всех случаях представлены людьми. Этот факт объясняется социальным характером сферы государственного управления, в которой эти отношения возникают. Даже если субъектом правоотношения является государство или организация, то все равно осуществляют они свои права и обязанности через своих представителей - людей, наделенных специальными полномочиями. Так, Г.И.Петров

считает, что в административно-правовых отношениях не обязательно участие органа государственного управления. Административно-правовые отношения могут возникать как между органами государственного управления, так и между общественными организациями и гражданами. Ю.М.Козлов возражая, утверждает, что невозможно возникновение управленческих отношений между двумя гражданами, то есть без субъекта управления. Он считает, что для административно-правовых отношений как специфических управленческих отношений, характерен обязательный участник - орган государственного управления.[I]

Попробуем разобраться в этом вопросе. Как уже не раз отмечалось нами, специфика любых отношений зависит от той сферы, в которой они возникают. Административно-правовые отношения являются отражением механизма государственного управления, состоящего из двух подсистем - управляющей (субъект) и управляемой (объект), между которыми происходит взаимодействие, в результате которого происходит упорядочивающее воздействие. Соответствующему воздействию подвергаются не просто действия людей, а прежде всего отношения, в которых они участвуют. И это естественно, ибо в любой области общественной жизни главное - организованное взаимодействие, направленное на осуществление как их индивидуальных, так и совместных, общественных интересов. Кроме этого управление является вторичным по отношению к производственной деятельности. Было бы абсурдно считать наоборот. И эта деятельность происходит в нашем случае во второй подсистеме - объект. С другой стороны, любая сфера общественной жизни - это фактические связи между людьми. И находятся они между собой в

[I] См.: Козлов Ю.М. Горизонтальные управленческие отношения // Сов.гос.право. 1973, № 12. С. 62.

таком тесном переплетении, что попытка "веделения какой-либо группы отношений в чистом виде всегда покажется искусственной".[I] Вместе с тем, познать то или иное явление общественной жизни возможно лишь в том случае, когда мы абстрагируемся от несущественных признаков и выделяем главные. В силу сказанного, специфика управления обнаруживается прежде всего в соотносимости их субъектов и объектов, управляющих и управляемых.

Следовательно, можно утверждать, что административно-правовые отношения представляют собой специфичный вариант общественных связей, в рамках которых одна сторона выступает в качестве носителя функций управления и властных полномочий, а другая испытывает на себе управляющее воздействие первой. А это значит, что Козловым Ю.М. наиболее четко определено, в каком сочетании участники образуют стороны административно-правового отношения.

Кроме этого, необходимо отметить, что наиболее характерные для управления связи называются вертикальными. В этой сфере могут возникать и управленческие отношения, непосредственно не выражающие управляющего воздействия, - горизонтальные отношения. Эти отношения органически связаны с вертикальными отношениями, но они не выражают взаимодействия типа субъект - объект. Они играют в процессе управления вспомогательную роль и направлены на создание необходимых условий по реализации основных управленческих отношений. Например, отношения, возникающие в результате приема заявлений у граждан. Отсутствие управляющего воздействия допускает возможность равенства субъектов в такого рода отношениях, но в то же время эти отношения непременно связаны с осуществлением функций управления, которые могут реализовываться

[I] См.: Веремеенко И.И. Указ.раб. часть I. С. I2.

только субъектом управления. Таким образом, назначение горизонтальных административно-правовых отношений заключается в "создании условий, необходимых либо для становления и развития связей между субъектом и объектом управления, либо для эффективной реализации управленческого решения".[I] Они могут быть обнаружены в управляемой системе. Поэтому, исходя не только из специфики сферы деятельности и ее характера, но и исходя из теории правоотношений, следует еще раз подчеркнуть, что одна из особенностей административно-правовых отношений заключается в том, что одной стороной этих отношений является тот или иной субъект управления, носитель полномочий по практическому осуществлению управленческих функций, то есть целенаправленного управляющего воздействия на соответствующий объект социального управления. Таким образом, одной из сторон (участников) административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения является орган государственного управления, в нашем случае Государственная автомобильная инспекция. При этом следует заметить, что ГАИ не является единственной государственной инспекцией в сфере безопасности дорожного движения. Так, в Российской Федерации в составе Министерства транспорта создана Российская транспортная инспекция. Главной задачей этого органа управления является осуществление государственного контроля за соблюдением транспортного законодательства, правил безопасности движения и экологических требований при эксплуатации транспорта, а также лицензирование перевозочной, транспортно-экспедиционной и другой деятельности, связанной с осуществлением транспортного процес-

---

[I] См.: Козлов Ю.М. СГП. 1973, № 12. С. 67. Горизонтальные управленческие отношения.

са, ремонтом и техническим обслуживанием транспортных средств, в пределах компетенции Министерства транспорта Российской Федерации.[I]

О преобладании в компетенции транспортной инспекции контрольных полномочий свидетельствует также анализ Положения этого органа. В частности, транспортная инспекция имеет право: осуществлять проверку работы государственных концернов, союзов, ассоциаций, а также других объединений, предприятий, учреждений и организаций в части соблюдения ими положений транспортного законодательства..., требовать от них предоставления материалов, необходимых для выполнения возложенных на инспекцию задач; осуществлять в установленном порядке проверку транспортных средств на линии; давать обязательные предписания об устранении выявленных нарушений требований законодательных и подзаконных актов, стандартов, и норм, определяющих порядок функционирования транспорта.[2]

Вместе с тем, надзорная сфера деятельности этого органа крайне ограничена. В этой связи, представляется целесообразным исходя из целей диссертационного исследования основной акцент делать на рассмотрение особенностей контрольно-надзорной деятельности органов ГАИ. Это объясняется тем фактом, что ГАИ до последнего времени являлась практически основным субъектом государственного управления, который реализует контрольно-надзорную функцию применительно к сфере безопасности дорожного движения.

[I] См.: п. 2, Положения о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта РСФСР.

[2] См.: п. 5, Положение о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта РСФСР.

Это особенно очевидно при анализе Положения о Государственной автомобильной инспекции МВД СССР, которым до настоящего времени руководствовалось ГАИ суверенных государств. С принятием Положений о ГАИ в СНГ, и, в частности, в Российской Федерации, мало что изменилось, ибо ГАИ располагает по-прежнему "контрольным пакетом полномочий" в данной сфере. Видимо не случайна и используемая в этой связи в новом Положении о ГАИ РФ терминология. В Положении говорится о "контроле" в сфере безопасности дорожного движения, а не о "надзоре" за соблюдением правил, нормативов и стандартов в этой сфере. Очевидно, что понятие "контроль" в данном случае позволяет ГАИ сохранить практически все ранее имевшиеся полномочия. Второй стороной в рассматриваемых отношениях в соответствии с общей схемой механизма управления следует признать сторону, на которую направлено управляющее воздействие субъекта управления. Иначе говоря, объект управления. Применительно к нашему случаю это сфера безопасности дорожного движения, в рамках которой происходит взаимодействие участников дорожного движения в связи с использованием транспортных средств - источников повышенной опасности. Она состоит из двух подсистем. Первая возникает непосредственно при процессе перемещения людей и грузов по дорогам. Вторая, как мы уже говорили, вторична относительно первой и возникает в процессе организации условий этого перемещения. Исходя из сказанного следует, что вторая сторона административно-правовых отношений представлена как людьми, участвующими в процессе перемещения по дорогам, так и различными организациями, предприятиями, учреждениями, которые в процессе своей деятельности, состоящей из конструирования, технического обслуживания и ремонта транспортных средств, проектирования, строительства, реконструкции и оборудования дорог и

т.д., осуществляют обеспечение условий этого перемещения.

Таким образом, основными участниками административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения являются, с одной стороны, субъекты контрольно-надзорной деятельности - органы и подразделения Государственной автомобильной инспекции, а с другой люди и организации, участвующие в системе "человек - транспортное средство - дорога", которые реализуют в этих отношениях свои права и исполняют возложенные на них обязанности, основными из которых, как уже говорилось, являются участники дорожного движения.

Правовое регулирование общественных отношений заключается прежде всего в том, что юридическими нормами устанавливаются права и обязанности их участников. Из сказанного вытекает, что важнейшими составными элементами правового отношения, в том числе и административно-правового, являются субъективные юридические права и обязанности, составляющие юридическую сторону содержания правоотношения.

Права и обязанности, заложенные в правовой норме в результате перехода правовой энергии в правоотношение, превращаются в его элементы и являются той реальной предпосылкой, благодаря которой может произойти воплощение нормы в поведение участников правоотношения. Отсюда и вытекает специальное выделение в качестве самостоятельного объекта изучения вопроса о субъективных правах и обязанностях как самостоятельных элементов структуры правоотношения, которое представляется вполне целесообразным.

Начнем с понятия "субъективного права".

В литературе дается ряд определений субъективного права, которые раскрывают его разные стороны. Одни авторы обращают

внимание на возможность требования управомоченным лицом от обязанных лиц определенных действий.[1] Другие дополняют определение субъективного права указанием на иные, принадлежащие управомоченному лицу возможности совершения определенных норм права действий. Существует также мнение, согласно которого в определение субъективного права включается социально-психологическая категория интереса. При таком подходе субъективное право закрепляется за управомоченным в целях удовлетворения его интересов.

Между тем, в правовой науке господствует наиболее общая точка зрения, принадлежащая С.И.Братусь, который определяет субъективное право как меру возможного поведения данного лица, обеспеченного законом и тем самым соответствующим поведением обязанных лиц.[2] Преимущество этого определения заключается в его универсальном характере. Применительно к рассматриваемым правоотношениям субъективное право - это, в первую очередь, право быть участником дорожного движения, т.е. право пользования дорогами для передвижения и перемещения грузов, право совершать определенные Правилами дорожного движения действия, право требовать от других участников дорожного движения адекватного поведения и т.п.

В приведенной точке зрения наиболее полно раскрывается значение субъективного права как элемента правоотношения, которое определяет возможное поведение участника и выступает, таким образом, в виде юридического средства, направленного на реальное осуществление юридических обязанностей.

Юридическая обязанность - второй составной элемент юриди-

---

[1] См.: Толстой Ю.К. К теории правоотношения. - М., 1959. С.42.

[2] См.: Братусь С.И. Субъекты гражданского права. - М.,1950. С.13.

ческой стороны содержания правоотношения. По поводу его определения в литературе нет существенных разногласий. Юридическая обязанность представляет собой меру должного поведения, возложенную на участника правового отношения законом и безусловную для выполнения. В отличие от субъективного права как меры возможного поведения обязанность является должным поведением, которое выполняется в соответствии с требованием управомоченного лица. Обязанность основана на требованиях, заложенных в юридических нормах. Характеризует юридические обязанности должествования, которое выражается в мере необходимого поведения. При этом нормы права устанавливают точные границы поведения. В содержание юридической обязанности включается безусловное требование следовать предписанному субъективным правом поведению. Как правило, невыполнение обязанности влечет предусмотренные законом определенные правовые последствия в результате применения государственно-принудительного воздействия. Отсюда, характерной чертой юридической обязанности является санкция - мера принуждения, применяемая при несоблюдении обязанности. В структуре правоотношения обязанность выступает в роли средства обеспечения субъективного права. Для рассматриваемых отношений в плане правовых обязанностей как содержательной части правоотношения основной, определяющей обязанностью выступает обязанность участников дорожного движения неукоснительно соблюдать Правила дорожного движения и иные нормативы в исследуемой сфере общественной жизни. И это не случайно, ибо контрольно-надзорная деятельность в этой сфере, как отмечалось ранее, по существу сводится к контролю и надзору за соблюдением правил и нормативов.

Исходя из сказанного, становится видно, что право как мера возможного поведения и обязанность как должное поведение тесно

взаимодействуют между собой. При чем эта взаимосвязь видна не только на уровне юридической стороны содержания правоотношения, где субъективное право и юридическая обязанность являются элементами правового средства, направленного на обеспечение, а иногда и формирование фактического поведения участника правоотношения, которое управомоченный может, а правообязанный должен совершить. Но и на уровне элементов, составляющих их содержание. Так, право требования заключается в возможности требовать исполнения или соблюдения обязанности и направлено на его реальное осуществление, а это, в свою очередь, побуждает к функционированию обязанности действовать активно. Если же этого не происходит, то в действие вступает следующий элемент субъективного права - притязание, который дает возможность привести в действие аппарат государственного принуждения против носителя обязанности.

Следовательно, всякому субъективному праву одной стороны правоотношения корреспондирует обязанность другой стороны. И без этой связи правовое отношение, как реальная разновидность общественного отношения, существовать не может. С учетом изложенного, вернемся к рассмотрению прав и обязанностей участников административно-правовых отношений в рамках контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Участники административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения обладают субъективными правами и юридическими обязанностями. Их специфика обусловлена тремя основными факторами.

Во-первых, сущность безопасности дорожного движения - обеспечение охраны жизни и здоровья граждан, сохранности окружающей среды и материальных ресурсов общества.

Во-вторых, способом обеспечения безопасности дорожного движения - гармонизацией интересов участников дорожного движения в процессе движения.

В-третьих, спецификой данной сферы государственного управления, направленного на детальное и всеобъемлющее регулирование и охрану общественных отношений, возникающих в связи с использованием транспортных средств - источников повышенной опасности.

Таким образом, субъективное право в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения - это обеспеченная нормами права мера возможного поведения участников правоотношения в названной сфере. В свою очередь, юридическая обязанность в сфере контрольно-надзорной деятельности - это требуемая мера должного поведения, возложенная на участников правоотношения законом в той же сфере. Их роль заключается в том, что они создают индивидуализированную модель в рамках правоотношения, в которой закрепляется круг лиц участников сферы контрольно-надзорной деятельности, а также ставят их по отношению друг к другу в определенное положение, характеризующиеся наличием взаимно корреспондирующих прав и обязанностей. Тем самым обеспечивается реализация общерегулятивных правоотношений, а также создаются предпосылки осуществления конкретных правоотношений. Огромное разнообразие исследуемых отношений и, следовательно, множество и неоднородность прав и обязанностей участников административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения невозможно досконально рассмотреть. Поэтому, рассмотрим лишь наиболее существенные права и обязанности в исследуемой сфере. Эти права и обязанности можно представить в

виде двух групп. Первую группу составляют права и обязанности граждан и организаций, участвующих в сфере безопасности дорожного движения. Вторую группу представляют права и обязанности, в нашем случае, контрольно-надзорного органа - государственной автомобильной инспекции.

При этом правам и обязанностям первой группы соответствуют права и обязанности второй группы, ибо существуют они в правоотношениях в двустороней связи. В то же время при их определении необходимо учитывать тот факт, что в сфере контрольно-надзорной деятельности различают общие, отраслевые и специальные права и обязанности. Общие - это основные права и обязанности граждан. Так, например, согласно ст. 38 Конституции Российской Федерации каждый гражданин имеет право на жизнь. Этому праву соответствует обязанность государства обеспечить безопасность своих граждан в соответствии с действующим законодательством.[I] Отраслевые права и обязанности характеризуются тем, что возникают в отрасли административного права и распространяются на всех участников административной деятельности, и связаны они с участием лиц в государственной управлении. Например, право на обжалование незаконных действий должностных лиц контрольно-надзорных органов по обеспечению безопасности дорожного движения. Этому праву соответствует обязанность уполномоченного органа рассмотреть жалобу и принять по ней меры. В свою очередь, права и обязанности в сфере контрольно надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения есть часть административных прав и обязанностей в специальной сфере государственного управления. Свою детализацию эти права и обязанности приобретают в административно-правовых актах, регулирующих

[I] См.: ст. 2 Закона Российской Федерации "О безопасности".

процесс обеспечения безопасности дорожного движения.[I]

Так какие же это права и обязанности?

Это право на охрану здоровья и жизни граждан, сохранность окружающей среды, материальных ресурсов общества в процессе дорожного движения. Это право дает возможность личности требовать от государства, государственных органов, организаций и учреждений, а также граждан создания условий беспрепятственного пользования этим правом, обеспечения благоприятных условий дорожного движения. Этому праву личности соответствуют обязанности государственных органов и организаций принимать активные меры к защите и созданию благоприятных условий реализации прав граждан.

Остановимся на этом вопросе более подробно. Права и обязанности создают четкие рамки функционирования участников правоотношения и, тем самым, определяют их правовое положение по отношению друг к другу. Поэтому права и обязанности личности, связанные с участием в административных правоотношениях в сфере деятельности ГАИ, имеют важное значение. Их правовая энергия обеспечивает внесение согласованности, упорядоченности в процесс перемещения транспортных средств, людей и грузов по дорогам. Содержательную часть этих отношений составляют - право граждан на управление транспортными средствами; право пользования дорогами; право требования от других участников дорожного движения соблюдения правил дорожного движения и т.д. При этом граждане в данной сфере имеют целый ряд обязанностей, связанных с осуществлением их прав. Они должны обеспечивать соответствующее техни-

---

[I] См.: Вертуш С.И., Кузьмин К.И. К вопросу о совершенствовании ведомственного нормативного регулирования в сфере обеспечения безопасности дорожного движения // Вопросы обеспечения безопасности дорожного движения. 1991. С. 20.

ческое состояние транспортного средства, а также действовать таким образом, что бы не создавать опасности или помех для движения, не причинять вреда другим участникам движения. Они также должны выполнять требования Правил дорожного движения, в которых указаны их общие обязанности как участников дорожного движения и т.д., иными словами, обязаны не нарушать права других участников дорожного движения.

Рассмотрим права и обязанности организаций и предприятий, участвующих в процессе перемещения людей и грузов по дорогам, а также в создании условий этого перемещения. При этом необходимо отметить, что эти организации применительно к нашему исследованию выступают в качестве субъектов оперативно-хозяйственной деятельности в сфере дорожного движения. К ним, в частности, относятся различные организации , занятые производством, ремонтом транспортных средств, перевозкой пассажиров и грузов, оборудованием и содержанием дорог и т.д. По существу трудно найти такую организацию, ведомство или министерство, которое не было бы связано с дорожным движением в той или иной степени. Права и обязанности организаций, предприятий и учреждений, участвующих в сфере безопасности дорожного движения, а следовательно, подпадающие под контрольно-надзорную деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения, весьма многообразны.

Государство наделяет их комплексом прав и обязанностей в соответствии с их местом в государственной системе обеспечения безопасности дорожного движения. Права и обязанности организаций, участвующих в сфере безопасности дорожного движения, составляют их правовое положение, для которого характерны полномочия, связанные с непосредственным участием в процессе дорожного движения, а также созданием условий этого процесса. Именно эти

права и обязанности организаций являются тем исходным моментом, который обуславливает их положение в административных правоотношениях в рамках контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. Подробную детализацию эти права и обязанности приобретают в правовых актах, регулирующих их деятельность в соответствии с ее особенностями. Разнообразию обязанностей организаций и их должностных лиц соответствует ряд их субъективных прав. При этом эти права можно свести, конечно условно, к праву решать вопросы по реализации их компетенции. Так, например, обязанности транспортных предприятий осуществлять перевозку пассажиров и грузов соответствует право должностных лиц по выделению для этих целей транспортных средств, не допускать к управлению транспортных средств лиц, не имеющих водительских удостоверений, находящихся в состоянии опьянения и т.д.

Должностные лица строительных организаций при ведении работ на дорогах обязаны принимать меры по обеспечению мест ремонта дорог и соответственно в этих целях обладают правом устанавливать дорожные знаки на этом месте. Обязанности ДРСУ содержать дороги и оборудование в состоянии,отвечающем установленным требованиям безопасности дорожного движения, соответствует право установки информационно-указательных знаков, право проведения ремонта дороги и т.д.

Правам и обязанностям лиц и организаций, участвующих в административно-правовых отношениях в сфере безопасности дорожного движения корреспондируют соответствующие права и обязанности ГАИ. ГАИ, как уже отмечалось, является второй стороной исследуемых административно-правовых отношений. Государственная автоинспекция, выступая в качестве субъекта управления, осуществляет контрольно-надзорные функции, которые по существу сводятся к

наблюдению за соблюдением установленных государственных правил, нормативов и стандартов, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения. Главное в этих правах и обязанностях - это определенная властность, право на юридически значимые положительные действия. Их условно можно разделить на право наблюдения за дорожным движением, право регулирования дорожного движения, право контроля и надзора за поведением на дорогах и деятельностью организаций и т.д., связанных со сферой безопасности дорожного движения, право предупреждать и пресекать нарушения в этой сфере, а также право привлекать виновных лиц к административной ответственности. Эти права носят безусловно властный характер и заключаются в предоставлении ГАИ возможности своими односторонними действиями изменять, порождать или прекращать конкретные административные правоотношения. Требования должностных лиц Государственной автомобильной инспекции адресуются всем лицам, организациям - участникам правоотношений, которые выполняют определенные обязанности, связанные с обеспечением безопасности дорожного движения. При этом необходимо учитывать, что в компетенции властные права тесно связаны с обязанностями, также вытекающими из функций органа управления.

Как известно, административно-правовые отношения могут возникать по инициативе любого их участника. При этом для субъектов управления вступление в эти отношения является юридической обязанностью. Таким образом, осуществление прав, в основном, является вместе с тем и обязанностью ГАИ. Говоря о правах по проведению в жизнь функций ГАИ, нельзя не отметить разнообразие вариантов указанных прав и обязанностей, что обусловлено спецификой объекта управления. Это разнообразие особенно видно при анализе нормативных актов, регулирующих деятельность ГАИ по

обеспечению безопасности дорожного движения.

Являясь одним из основных элементов структуры административно-правовых отношений, права контрольно-надзорных органов (в нашем случае ГАИ), в свою очередь, можно подразделить на отдельные части (группы, элементы).

Во-первых, это права по установлению регулирующих норм в сфере обеспечения безопасности дорожного движения (это право разрабатывать либо участвовать в разработке различного рода правил, нормативов, стандартов и т.п.).

Во-вторых, это права непосредственного регулирования общественных отношений в данной сфере (право регулировать дорожное движение, перекрывать его, изменять потоки и т.п.).

В-третьих, это право непосредственного контроля и надзора за соблюдением установленных правил и нормативов.

В-четвертых, это группа прав по пресечению противоправных действий в исследуемой сфере (это дача различного рода предписаний по прекращению противоправного поведения, устранению выявленных в процессе контроля нарушений правил и нормативов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения).

Последнюю, пятую группу прав составляют права по применению мер ответственности к нарушителям. Это право наблюдения за процессом движения на дорогах; право контроля за деятельностью организаций, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения; право контроля за содержанием автомобильных дорог, улиц, дорожных сооружений; право надзора за выполнением требований по обеспечению безопасности при проведении ремонтно-строительных работ на улицах и дорогах; надзор за техническим состоянием находящихся в эксплуатации транспортных средств и т.д.; право налагать административные взыскания за нарушения правил

дорожного движения и других нормативов, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях, а так же право собирать и передавать в предусмотренном законом случаях материалы на лиц, допустивших нарушения существующих правил, в другие органы.

Кроме этого, необходимо отметить, что указанные права и обязанности граждан и организаций, вступающих в административно-правовые отношения с ГАИ в связи с их деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения, соответственно корреспондируются с правами и обязанностями ГАИ. Например, праву гражданина на сдачу экзамена по Правилам дорожного движения для получения права на управление транспортным средством соответствует обязанность ГАИ организовать прием экзамена и выдать водительское удостоверение в случае успешной сдачи экзамена.

Таким образом, указанные права и обязанности участников административных правоотношений создают индивидуализированные модели поведения, роль которых заключается в создании условий функционирования механизма правоотношения. Права и обязанности в правоотношении придают реальному поведению формальную определенность, четкость, определяя, как именно могут и должны действовать участники правоотношений. Тем самым, они ставят их между собой в определенное положение, что имеет существенное значение для дальнейшей реализации субъективных прав и обязанностей в сфере деятельности ГАИ. В этом смысле установленная правом модель поведения оказывает непосредственное воздействие на поведение участников административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, являясь фактором, влияющим на их мотивацию.

Следующим элементом структуры исследуемых правоотношений является поведение их участников. Дело в том, что в правоотно-

шении взаимные права и обязанности сторон связаны с практическим осуществлением определенных действий. Если права и обязанности являются правовым средством, средством обеспечения определенных действий участников правоотношений, то их поведение представляет собой способ реализации прав и исполнения обязанностей.

Граждане и организации как участники конкретных административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности и ГАИ путем реализации предоставленных прав и выполнения обязанностей функционируют в сфере дорожного движения. Таким образом, исследование реального поведения участников этих правоотношений имеет важное значение. Ибо реальное поведение представляет собой непосредственное выполнение, либо нарушение обязанностей или прав. Поэтому анализ реального поведения участников административных правоотношений в соотношении с их правами и обязанностями раскрывает соотношение формы и содержания, соответствие реального поведения установленной правом модели.

В этой связи нельзя не рассмотреть вопрос об объекте административного правоотношения. В философии объект определяется как внешний, противостоящий человеку предмет, на который направлено создание и деятельность субъекта.

Среди правоведов нет единства взгляда по вопросу о соотношении объекта с правоотношением, не говоря уже о различных интерпритациях этого феномена. Так, Р.О.Халфина предлагает вообще отказаться от понятия объекта правоотношения. Аргументируя это тем, что объект правоотношения не является элементом структуры и стоит за рамками правоотношения.[I]

Авторы, высказывающиеся за признание объекта в правоотноше-

[I] См.: Халфина Р.О. Указ.раб. С. 217.

нии расходятся во взгляде на понятие объекта правового отношения. Одни считают, что объектом правоотношения является внешний конкретный предмет - поведение людей[1], другие - те явления (предметы) окружающего нас мира, на которые направлены субъективные права и юридические обязанности.[2] При этом считая, что поведение людей нельзя отнести к числу объектов правоотношения. Нет единства взглядов по этому поводу и в административно-правовой литературе. Здесь также существует две концепции. Сущность первой состоит в том, что к числу объектов административных правоотношений относят вещи, действия (бездействия), личные нематериальные блага.[3] Авторы второй концепции под объектом административных правоотношений признают поведение, действия людей - участников правоотношений.[4] Мы присоединяемся к этой точке зрения. Но при этом необходимо отметить одно обстоятельство, имеющее для уяснения места объекта в правоотношении существенное значение. Дело в том, что существующие правоотношения в реальном мире не похожи друг на друга. И это различие обусловлено не правами и обязанностями их субъектов, а объектом правоотношения. Именно от него зависит своеобразие и различие правоотношений. Поэтому, на наш взгляд, объект правоотношения является структурным элементом содержания правоотношения.

Вместе с тем, если рассматривать под объектом правоотношения предметы материального мира, на которые направлены субъективные права и обязанности, то мы вынуждены выйти не только за

---

[1] См.: Александров Н.Г. Законность и правоотношения в сов.обществе, 1955. С. 117.

[2] См.: Алексеев С.С. Общая теория права. - М., 1982, т.2. С.154.

[3] См.: Петров Г.И. Указ.соч. С.91.

[4] См.: Козлов Ю.М. Указ.раб. С.110-112.

рамки правоотношения, но и юридической науки. Дело в том, что любые материальные блага, если они представляют для человека интерес, превращаются в потребность - внутренний мотив поведения. А это чисто психологическая категория, лежащая в мотивационной сфере механизма поведения, а не в самом поведении. И значит, в состав правоотношения как реальной общественной связи входить не могут. Поэтому для нас более приемлема точка зрения тех авторов, которые под объектом административно-правовых отношений понимают деятельность, поведение людей. Вместе с тем, необходимо учитывать, что в правоотношении находит отражение специфическая особенность той сферы деятельности, в которой эти отношения возникают. А поскольку правоотношение - это реальное общественное отношение, которое подвергается правовой регламентации, постольку "крайне важно указать на тот повод, по которому они складываются".[I]

Следовательно, недостаточно определить объект правоотношения как поведение. Необходимо указать, что это за поведение, его характер, содержание, правомерно оно или нет. Ибо правоотношение, закрепляя поведение субъектов в зависимости от специфики этого поведения, в конечном итоге закрепляет и соответствующие права и обязанности участников, тем самым ставя их в различное положение. В первую очередь, это отношения по соблюдению, либо нарушению установленных в данной сфере правил, нормативов и стандартов. Одной из сторон этих отношений выступают контрольно-надзорные органы, главным образом, органы Государственной автомобильной инспекции. Указанные отношения возникают в процессе регулирования дорожного движения, осуществляемого Госавтоинспекцией, надзора за соблюдением существующих нормативов, регистра-

[I] См.: Веремеенко И.И. Указ.раб. т.2. С.39.

ции и учета транспортных средств, а также выдачи водительских удостоверений.[1] Сюда следует также отнести отношения, складывающиеся в случаях запрещения органами Госавтоинспекции эксплуатации транспортных средств, либо движения транспорта и пешеходов на отдельных участках улиц и дорог, остановки и осмотра транспортных средств, проверки документов у лиц, ими управляющих, отстранения лиц, находящихся в нетрезвом состоянии от управления транспортными средствами, либо лиц, не имеющих документов на право управления.[2]

В заключение необходимо отметить, что круг этих отношений в настоящее время в значительной мере ограничен. Это связано с распадом СССР и прекращением действия союзных правовых актов в исследуемой сфере. В то же время просматривается попытка так или иначе, главным образом вопреки действующему законодательству сохранить неоправданно широкие полномочия ГАИ и, следовательно, круг отношений, возникающих в ходе контрольно-надзорной деятельности, о чем речь уже шла.

---

[1] См.: п. 9, ст.10 Закона РФ "О милиции", Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1991, № 16. С.503.

[2] См.: п. 22, 23, ст. 10 Закона "О милиции".

Глава П. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ НАДЗОРА ЗА БЕЗОПАСНОСТЬЮ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

§ I. Реализация прав и обязанностей в общерегулятивных правоотношениях

В первой главе настоящей работы, согласно цели диссертационного исследования, рассмотрены административно-правовые отношения, существующие в специфической области общественной жизни - сфере контрольно-надзорной деятельности, направленной на обеспечение безопасности дорожного движения. В рамках проведенного анализа очерчен круг административных правоотношений, составляющих сферу контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, определены и выделены структурные элементы, в своей совокупности образующие исследуемое явление. Все это способствовало не только уяснению сущности и определению характерных особенностей административно-правовых отношений, составляющих содержание сферы контрольно-надзорной деятельности, но и позволило отчетливо показать внутренние связи административно-правового управленческого воздействия, оказываемого органами Государственной автомобильной инспекции на общественные отношения в сфере дорожного движения с целью недопущения негативных последствий. Проведенное изыскание представляет собой специально-юридический анализ административно-правовых отношений в статике.

Контрольно-надзорная деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения осуществляется, главным образом, в рамках складывающихся в ее процессе административно-правовых отношений, без которых этот вид деятельности реально существовать бы не смог. Искомые правовые отношения в данном случае являются

той универсальной правовой формой, в которой находят свое выражение особенности этого вида управленческой деятельности, осуществляемого путем принятия властных правовых решений индивидуального характера. В этой связи дальнейшее глубокое и всестороннее рассмотрение затронутой проблемы предполагает еще один немаловажный аспект исследования: анализ административно-правовых отношений с позиций реального взаимодействия их сторон в результате реализации прав и обязанностей, который имеет первостепенное значение в плане научного познания рассматриваемых правовых явлений на эмпирическом уровне. Поскольку позволяет увидеть административные правоотношения в действии, в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности органами ГАИ.

Дело в том, что согласно бытующего в правовой науке мнения, модель поведения, заложенная в нормативных предписаниях, подлежит реализации в правовых отношениях. При этом модель поведения складывается из субъективных прав и юридических обязанностей, которые в своем единстве выступают в качестве своего рода проводников правовой энергии. Но в социальной действительности правоотношения не работают сами по себе. Реальное правоотношение, возникающее на основе абстрактной модели, установленной нормами права, всегда наполнено жизнедеятельностью его участников.[I] А это значит, что осуществление правовых отношений происходит благодаря правомерному поведению его сторон, которые, поступая в соответствии с правами и обязанностями, совершают действия, реализующие нормативные предписания, обеспечивая тем самым взаимодействие в процессе того или иного вида деятельности, нуждающегося в правовом регулировании. Ибо благодаря правовой модели

[I] См.: Явич Л.С. Общая теория права. - М., 1976. С. 213.

участники отношения связаны между собой взаимными правами и обязанностями.

Применительно к настоящему исследованию это означает, что в процессе контрольно-надзорной деятельности в сфере безопасности дорожного движения административно-правовые отношения реализуются только тогда, когда, с одной стороны - подконтрольные (поднадзорные) объекты управления, а с другой - Государственная автомобильная инспекция фактически используют представленные им права и обязанности в процессе своей деятельности, связанной в той или иной мере с безопасностью дорожного движения. При этом, по совокупности административно-правовых отношений и их надлежащей реализации, т.е. осуществлении реального взаимодействия его участников в соответствии с правами и обязанностями можно судить о том, насколько эффективно действует контрольно-надзорная деятельность, направленная на обеспечение безопасности процесса перемещения транспортных средств и людей по дорогам. Таким образом, указанный аспект исследования имеет прямой выход на проблему эффективности контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. При этом уместно подчеркнуть, что применительно к административным правоотношениям в исследуемой сфере данный подход используется впервые.

Иными словами, в настоящей главе речь пойдет о реализации прав и обязанностей участников административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. Решение этой проблемы требует от нас, в первую очередь, рассмотрения некоторых предварительных положений, имеющих для ее уяснения существенное значение. Во-первых, они будут способствовать дальнейшему логическому построению работы, так как носят пояснительный характер. Во-вторых,

несмотря на то, что отмеченный подход обладает обширными возможностями, способствующими уяснению социальной ценности правовых отношений, в юридической литературе, к сожалению, ему не уделяется должное внимание. В теории правоотношений активно разрабатываются вопросы понятия, формы и содержания, предмета, функций. В отраслевых науках изучаются особенности правоотношений применительно к специфике той или иной отрасли права, а также своеобразие их структуры и элементов ее составляющих. Вместе с тем, проблема осуществления правовых отношений относится к разряду недостаточно разработанных. А поскольку правоотношения представляют собой фундаментальную правовую категорию, посредством которой происходит реализация права и выполнение последним своей главной функции - упорядочение общественных отношений, постольку нетрудно предположить, что дальнейший прогресс в развитии теории правовых отношений по пути системного анализа невозможен без скурпулезного изучения с различных позиций вопроса осуществления последних. Тем более, что для этого созданы благоприятные предпосылки в виде существующих теоретических разработок, которые высвечивают различные стороны процесса реализации правовых норм.

Рассмотренные в первой главе настоящей работы административно-правовые отношения в своей совокупности составляют фактическое содержание контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, которое представлено отношениями общерегулятивного, конкретно регулятивного и охранительного типа.

Для того, чтобы уяснить, каким образом происходит осуществление этих отношений, необходимо напомнить, что реализация норм права есть итог правового регулирования[I], который предста-

---

[I] См.: Решетов Н.С. Реализация норм советского права. (Системный анализ). Изд. Казанского университета, 1989. С.29-30.

вляет собой фактическое поведение участников регулируемых общественных отношений. А поскольку правовые отношения - это реально существующие общественные отношения, действия участников которого регулируются правовыми предписаниями, постольку реализация правовых норм в механизме правового регулирования завершается реальным воплощением в жизнь правовых отношений. Отсюда, нормы права и правоотношения являются взаимообусловленными юридическими категориями, отражающими два уровня правовой действительности, где правовые отношения (вторичный уровень) обеспечивает нормальную реализацию норм права (первичный уровень).[1]

Отсюда следует, что реализация прав и обязанностей в рамках правовых отношений тесно связана с механизмом реализации норм права.

Вместе с тем, в административно-правовой литературе выделяются четыре основные формы реализации норм права: соблюдение, использование, исполнение, применение.[2] Данное разграничение, несомненно, имеет важное значение как в плане познания механизма реализации норм административного права, так и осуществления административных правоотношений. Указанные формы реализации норм права проявляются в фактических действиях людей, благодаря которым происходит реализация юридических норм и предусмотренных ими прав и обязанностей в рамках правоотношений. Реализация норм права путем соблюдения характеризуется тем, что субъекты права строят свое поведение, исходя из юридических запретов. Реализация норм права в форме использования заключается в

---

[1] См.: Решетов Б.С. Реализация норм права правоотношения // Правоведение. 1976, № 6. С.28.

[2] См.: Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. - М., 1978. С.53.

осуществлении субъектами своих прав. Реализация норм права в форме исполнения выражается в активном поведении субъектов по выполнению возложенных на них обязанностей. Реализация норм права в форме применения осуществляется в целенаправленной государственной деятельности конкретных органов и носит активный, государственно-властный характер. Нормы права и правовые отношения реализуются в механизме правового регулирования одновременно, поэтому можно предположить, что разнообразие форм реализации права ближайшим образом отражаются на осуществлении правовых отношений. Другими словами, благодаря этим формам происходит взаимодействие между участниками правовых отношений. Это, в свою очередь, означает, что изучение административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения в динамике невозможно без выяснения конкретной роли способов реализации: соблюдения, исполнения, использования, применения в механизме правового взаимодействия. Самое же существенное заключается в том, что правоотношения реализуются только тогда, когда стороны практически осуществляют предоставленные им права и обязанности в процессе контрольно-надзорной деятельности. Эта деятельность происходит в указанных формах, благодаря которым осуществляется реальное взаимодействие - реализация прав и обязанностей в правовых отношениях.

Таким образом, характер юридического взаимодействия в общерегулятивных, конкретно-регулятивных и охранительных административно-правовых отношениях в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения тесно связан с действиями их участников, которые выражаются в соблюдении, исполнении, использовании, а также применении юриди-

ческих прав и обязанностей, установленных нормами административного права.

Прежде чем приступить к исследованию вопроса реализации прав и обязанностей в рамках административно-правовых отношений, необходимо подробней рассмотреть еще один немаловажный социально-правовой аспект этой проблемы. Мы уже отмечали, что в основе мотивации поведения участников контрольно-надзорной деятельности лежат интересы, которые побуждают к определенным действиям. Это позволяет рассматривать интересы в роли глубинных причин, обуславливающих целенаправленное поведение людей в процессе перемещения транспортных средств по дорогам. А поскольку осуществление правовых отношений происходит благодаря поведению его сторон в соответствии с нормативными предписаниями, постольку стремление сторон участвовать в правоотношениях, в подавляющем случае, означает их желание реализовать свои интересы с помощью права.

Поэтому в свете предмета нашего исследования нельзя обойти вопрос соотношения интересов и реализации прав и обязанностей. При этом необходимо выделить две стороны их взаимодействия. С одной стороны, интерес выступает в виде реальной причины, которая побуждает его носителей вступить во взаимоотношения, в том числе, правовые отношения. Интерес требует от своего носителя совершения вполне определенных действий, направленных на реализацию этого интереса, и тем самым удовлетворения потребности. А это означает, что реализация интереса есть сознательный акт, который относится к области волевых общественных отношений. При таком подходе хорошо видна связь интереса с правовым отношением, позволяющая рассматривать интерес в виде правового отношения. Так как реализация интереса предполагает волевое, то есть

по воле заинтересованных лиц, отношение. А правовое отношение представляет собой общественное отношение, урегулированное правом. То можно предположить, что интерес приводит в действие механизм правового отношения. В результате реализации интересов в рамках правовых отношений стороны совершают те или иные действия, обеспечивая тем самым реальное взаимодействие.

Таким образом, личные силы его участников выступают как сила обеспечения реализации их интересов. Одним из важных моментов в этом вопросе является то, что интересы в правовом отношении приобретают необходимые для их воплощения юридические возможности. Стремление индивидов участвовать в правовом отношении означает желание реализовать свой интерес, используя представленные государством юридические средства. Понимание этого приводит к выводу: интерес, являясь побудительной силой в правовом отношении, находит свое выражение в правовой активности субъекта, направленной на реализацию прав и обязанностей. Такова одна из сторон взаимосвязи интереса с правоотношением.

Вторая сторона этой связи заключается в том, что благодаря правовым отношениям происходит согласование и гармоническое сочетание интересов его участников. Обосновывая изложенное, необходимо сказать о следующем. Право создает условия для согласования интересов личности и общества.[I] По существу наделение индивидов правами и обязанностями означает, что они приобретают правовые возможности удовлетворения своих интересов. Используя их, личность приводит в действие механизм осуществления правового отношения и тем самым реализовывает свои интересы и инте-

---

[I] См.: Завьялов Ю.С. Выражение интересов в социалистическом праве. Сов.гос. и право. 1970, № 6. С. 101.

ресы тех общностей, представителем которых он является. Вместе с тем, права и обязанности с самого начала возникают как средства социальной регуляции, необходимой для совместной деятельности людей. Поэтому права и обязанности призваны осуществлять координацию совместных усилий при взаимодействии участников правовых отношений, обеспечивая тем самым согласование их действий, а значит и их интересов.[I]

В первой главе при рассмотрении проблемы безопасности дорожного движения было обращено внимание на то, что многообразие интересов участников дорожного движения составляют основу противоречий в процессе перемещения транспортных средств. Результатом этого противоречивого взаимодействия является ошибочные действия участников дорожного движения, приводящие к дорожно-транспортным происшествиям и другим негативным последствиям. Важную роль в разрешении этих противоречий играют административно-правовые нормы, регулирующие сферу безопасности дорожного движения. По существу, нормы административного права в сфере обеспечения безопасности дорожного движения вводят фактические отношения в определенные рамки, упорядочивают их, создают условия согласованности действий участников дорожного движения и, тем самым, способствуют разрешению противоречий в процессе перемещения транспортных средств по дорогам. Рассматривая вопрос реализации прав и обязанностей в рамках указанных выше административных правоотношений мы, тем самым, можем проследить, каким образом происходит согласование интересов участников этих отношений.

В соответствии со сказанным подведем некоторые итоги.

Во-первых. Реализация прав и обязанностей в административ-

[I] Подробней по этому вопросу в работе Е.М.Пенькова. Социальные нормы - регуляторы поведения личности. - М., 1972. С.107-128.

но-правовых отношениях обеспечивает функционирование контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. А это означает, что административно-правовые отношения служат одним из юридических средств проведения в жизнь контрольно-надзорной деятельности. Или, другими словами, административные правоотношения выступают в качестве формы осуществления функций контрольно-надзорной деятельности. Поэтому изучение процесса реализации прав и обязанностей необходимо увязать с соответствующими управленческими функциями, осуществляемыми Государственной автомобильной инспекцией.

Во-вторых, функциональная роль правоотношений в механизме правового регулирования находит выражение в трех видах правоотношений: общерегулятивных, конкретно-регулятивных, охранительных. Таким образом, реализация прав и обязанностей в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения происходит в указанных видах административно-правовых отношений.

В-третьих, реализация норм права осуществляется четырьмя способами: соблюдение, использование, исполнение и применение. Вместе с тем, нормы права реализуются в форме правовых отношений. Отсюда вытекает, что юридическое взаимодействие в административно-правовых отношениях тесно связано с указанными четырьмя способами. Следовательно, глубокое познание реализации прав и обязанностей в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения нельзя провести в отрыве от форм реализации права.

В-четвертых, интерес определяет направленность и выбор поведения личности. А так как формой выражения реализации прав и обязанностей является поведение, а правовые отношения представляют собой специфический вид взаимодействия, в котором его сто-

роны достигают удовлетворения интересов, носителями которых они являются, то понимание этого приводит к мысли, что изучение процесса реализации прав и обязанностей необходимо начинать с выявления тех интересов, которые побуждают субъектов этой деятельности участвовать в правовых отношениях. Учет момента интереса при этом позволит объяснить не только характер правового взаимодействия, но и обуславливающие его отклонения.

Исходя из сказанного, приступим к детальному рассмотрению конкретных видов реализации прав и обязанностей в сфере контрольно-надзорной деятельности.

Реализация прав и обязанностей в общерегулятивных административно-правовых отношениях.

При освещении этого вопроса необходимо, в первую очередь, уяснить, что собой представляет этот вид правовой связи. Потому, что в юридической науке существует позиция, отрицающая существование общерегулятивных правовых отношений.[1] В результате этого происходит безосновательное сужение рамок правового регулирования, осуществляемого при помощи правовых отношений. В этой связи нельзя не согласиться с Ю.С.Решетовым, который считает, что отмечая существование реализации права вне правовых отношений, ученые не отрицают возможность реализации права в форме правоотношений, а только отличие видового признака первого явления от видового признака второго, при наличии одного и того же родового признака у обоих понятий.[2] Отсюда, становится видна

---

[1] См.: Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. - Л., 1981. С.58-69.

[2] См.: Решетов Ю.С. Реализация норм советского права: системный анализ. Издательство Казанского университета, 1989. С. 72.

суть различия правовой связи и правоотношения, которая сводится к уровню взаимодействия в рамках этих двух видов связи. Если конкретное правоотношение предполагает взаимодействие между строго персонифицированными участниками, то в правовой связи (общерегулятивном правоотношении) субъекты строят свое поведение исходя из своего правового положения по отношению к множеству лиц и обществу в целом. Особенно это характерно для поведения личности в сфере общественного порядка и общественной безопасности, которые регулируются, в основном, нормами административного права.

Поэтому, оставляя дискуссию по данной проблеме в стороне, ибо это не входит в рамки нашего исследования, отметим, что в любой области общественной жизни, урегулированной правом, в силу участия в ней огромного количества субъектов, выполняющих различные социальные роли, индивиды находятся между собой в многообразных правовых связях, пронизывающих общество на разных уровнях: индивидуальном, групповом и социальном. Эти связи чрезвычайно многообразны и специфичны. Причем, каждая из них при близком рассмотрении неповторима в своем роде. Они не стоят на месте, а по мере развития общества изменяются, развиваются и усложняются. Кроме этого, нельзя не учитывать, что личность в обществе находится в состоянии взаимодействия не только с другими личностями, но и с обществом в целом. Поэтому, на наш взгляд, процесс жизнедеятельности индивида в обществе нельзя сводить только к конкретным правоотношениям. А так как по мере развития общества происходит развитие общественных отношений, то это приводит к необходимости расширения смысла научных понятий. И чем более развитым становится общество, тем более многообразны пути проникновения права в жизнь человека, формы пра-

вового общения личности.[I]

Поэтому дальнейшее развитие теории правовых отношений требует преодоления узкого понимания правоотношения. Исходя из этого, мы считаем, что более приемлема точка зрения тех ученых, которые рассматривают право как специфичное средство общественного регулирования, обладающее единственной формой реализации - правовыми отношениями.

Эта научная концепция нашла свое отражение в трудах Н.Г. Александрова, С.С.Алексеева, И.И.Веремеенко и других ученых. Согласно ее положениям, общерегулятивные правоотношения представляют собой особый вид правовой связи, в которых отсутствует поименная индивидуализация участников. Эти отношения возникают на основе норм права, обращенных к чрезвычайно широкому кругу субъектов. В результате этого общерегулятивные правоотношения носят характер правовой связи с большим числом участников. Причем круг участников общих правоотношений строго очерчен рамками правовой сферы, в которых эти отношения существуют. Применительно к нашему случаю, субъектами административно-правовых отношений, закрепляющих общие права и обязанности в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения (право на охрану жизни, здоровья и имущества, обязанность соблюдения обстановки спокойствия и ритмичности общественной жизни в процессе перемещения и др.), являются не просто все общественные индивиды, а только те, которые принимают непосредственное участие в сфере безопасности дорожного движения - водители, пассажиры, пешеходы, должностные лица государственных органов, предприятий, организаций, ГАИ и т.д.

[I] См.: Орзих М.Ф. Личность и право. - М., 1975. С. 64.

Исходным моментом правовой активности личности является юридическое определение его социального положения. Чтобы индивид мог реализовать свои интересы с помощью правовых средств, он должен быть признан обществом и государством субъектом права. Выражением этого признания является закрепление за ним правового положения, в котором отражается и фиксируется статус личности в системе общественных отношений. При этом личность не определяет свой правовой статус, а лишь действует, исходя из него. В правовом статусе отображается социальное положение личности по отношению к обществу и государству, определяемое тем кругом юридических прав и обязанностей, которыми государство наделяет личность путем закрепления их в законе. Таким образом, приобретая правовой статус, личность, вместе с тем, обеспечивается в соответствии с его положением юридическими средствами, которые она может реально использовать в своей деятельности.

Изложенное приводит нас к выводу о реализации элементов правового статуса в правовом отношении. Безусловно, правовой статус не самоцель, а предпосылка достижения социального результата. И если элементы правового статуса не работают, то теряется возможность участия личности в той или иной сфере правовой жизни. Теряется смысл существования этого явления правовой деятельности. А поскольку общерегулятивные правоотношения представляют собой "специфическое состояние, в котором находится реальный участник, и которое определяет его положение по отношению ко всем другим субъектам"[I], постольку становится очевидно, что в рамках общерегулятивных отношений происходит конкретизация правовой нормы применительно к вполне определенным участникам правовых отношений. А именно, в общерегулятивных правоотноше-

---

[I] См.: Алексеев С.С. Указ.раб. т. 2, С. 104.

ниях закрепляется круг лиц, на которых распространяется действие юридических норм. Кроме этого, наличие взаимно корреспондирующих прав и обязанностей ставит участников правовых отношений в определенное положение по отношению друг к другу и, тем самым, определяется их правовой статус как участников правовых отношений.[I]

Следовательно, суть реализации прав и обязанностей в общерегулятивных правоотношениях заключается в определении правового статуса участников правовых отношений, из которого они исходят в процессе своей повседневной деятельности.

Как уже отмечалось ранее, правовое воздействие на процесс перемещения транспортных средств по дорогам направлено на достижение согласования различных интересов участников сферы обеспечения безопасности дорожного движения. В правовых отношениях происходит непосредственное обеспечение интересов участников правовыми средствами. Мера юридического обеспечения зависит, в первую очередь, от вида правового отношения. В частности, в общерегулятивных правоотношениях находит выражение общая роль права, которая заключается во внесении организованности и упорядоченности в общественные отношения, содействии целенаправленному развитию тех отношений, в системе которых происходит реализация интересов участников. Правовое регулирование направлено прежде всего на оптимальную организацию всей системы общественных отношений. Именно это обстоятельство и определяет специфичные признаки интереса в общерегулятивных правоотношениях. Решающим в этом случае является то,что хотя интересы участников и находятся в сфере правового регулирования и закреплены в праве, однако полного правового обеспечения они не

I См.: Веремеенко И.И. Указ.раб. С.7.

получают. У них отсутствуют конкретные субъективные права, с помощью которых возможна непосредственная реализация интереса. Это объясняется тем фактом, что не все интересы получают свое закрепление в праве. Причем даже несмотря на наличие объективной потребности, социальные интересы могут и не получать законодательного закрепления. Ибо существенным условием юридического закрепления интересов являются экономические возможности общества. В общерегулятивных правовых отношениях интересы, хотя и не обладают субъективными правами, направленными на его реализацию, однако получают свое закрепление в правовом статусе индивида и обретают положение охраняемого законом. Интерес, охраняемый правом, но не обеспеченный субъективным правом, называется законным.[I] Государство, будучи не в силах наделить граждан субъективными правами, вынуждено создавать социально-экономические условия реализации законных интересов. Отсюда становится видно, что законные интересы граждан обеспечиваются экономическими, социально-политическими и юридическими гарантиями. Например, общество обеспечивает своих граждан кругом прав и свобод в сфере безопасности дорожного движения, в частности, правом на управление транспортным средством. Интерес личности, опосредующий удовлетворение ее потребности в вождении транспортным средством, отражен в объективном праве. Вместе с тем, личность может стать водителем только при наличии выполнения определенных условий. Возможность выступить в качестве водителя обеспечивается нормами административного права и закрепляется в правовом положении индивидов. Однако, это право не конкретизировано по субъекту. Им может стать любой человек

[I] См.: Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. - Свердловск. 1990. С.165.

прошедший медицинское обследование. Чтобы реализовать свой законный интерес, он должен приобрести субъективное право. Для этого он должен сдать экзамены в регистрационно-экзаменационной службе ГАИ и на основании этого получить водительское удостоверение. Существенную роль при этом играет юридическая процедура осуществления этого интереса, потому что без соответствующих властных действий должностных лиц ГАИ, индивид не может приобрести статус водителя. Итак, чтобы реализовать свой законный интерес и стать водителем, индивид должен вступить в конкретное правовое отношение с ГАИ и на основании Положения о порядке допуска водителей к управлению транспортными средствами, прием экзаменов и выдача гражданам водительских удостоверений[1], регламентирующем его деятельность в этом вопросе, приобрести конкретное субъективное право на управление транспортным средством.

Другой пример. Принимая участие в процессе дорожного движения, человек заинтересован в своей безопасности. Этот интерес находит свое выражение в праве на жизнь. Всеобщая декларация прав человека, утвержденная и провозглашенная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года в ст.3 закрепляет это право в качестве важнейшего. Право на жизнь является самым необходимым и естественным, при потере которого теряет свое значение все другие ценности. Поэтому указанный интерес, в первую очередь, охраняется законом. Вместе с тем очевидно, что интерес, опосредующий удовлетворение потребности в самосохранении, невозможно обеспечить конкретным субъективным правом. Поэтому существует он в общей способности индивида обладать правом на охрану жизни, здоровья в дорожном движении, закрепленном в его правовом статусе и принадлежит всем гражданам. Государство, не имея возмож-

[1] Приказ МВД СССР № 6 от 6 января 1967 г.

ности наделить участника дорожного движения конкретным субъективным правом, вместе с тем, обязано создать условия для реализации этого интереса. Для этого оно формирует и развивает государственную систему по обеспечению безопасности дорожного движения, в которой одну из самых важных ролей играет Госавтоинспекция, регулирующая и охраняющая общественные отношения в дорожном движении.

Из приведенных примеров видно, что интересы в рамках общерегулятивных правоотношений находят свое закрепление в правовом статусе участников дорожного движения. В результате этого они (интересы) обеспечиваются общими для всех участников экономическими, организационными, а также юридическими гарантиями. Эти гарантии свидетельствуют о том, что поскольку законный интерес не обеспечивается конкретными субъективными правами, постольку важное значение в его реализации играет продуманная и четко установленная в нормах права юридическая процедура процесса приобретения соответствующих субъективных прав. Таким образом, для законных интересов характерен программный момент в его обеспечении, который заложен в правовом статусе лиц, принимающих участие в сфере безопасности дорожного движения.

Все это позволяет сделать вывод, что осуществление законного интереса требует от участников общерегулятивных правоотношений правомерной деятельности, направленной не только на приобретение субъективных прав, но и на поиск и использование правовых средств в его реализации. Значение законных интересов заключается в стимулировании эффективного, на основе административно-правового статуса, функционирования всех участников сферы безопасности дорожного движения.

Потому в исследовании реализации прав и обязанностей в ад-

министративных общерегулятивных правоотношениях применительно к цели настоящей работы важное место занимает анализ административно-правового статуса участников контрольно-надзорной деятельности в сфере безопасности дорожного движения. В литературе бытует мнение, что понятие "общего правового статуса" включает в себя основные конституционные права и обязанности и принадлежит всем гражданам государства. При этом эти права и обязанности охватывают все сферы жизнедеятельности личности. Отмечается также, что структура общего правового статуса такова, что при необходимости можно ее конкретизировать применительно к отдельным группам индивидов в связи с содержанием их деятельности.[I] Конкретизация правового статуса происходит, в частности, в общерегулятивных правоотношениях и находит свое выражение в специальном правовом статусе, который, в свою очередь, свидетельствует об особом правовом положении участников административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности ГАИ. Специальный правовой статус участников указанной сферы деятельности обусловлен двумя факторами.

Во-первых, сущность безопасности дорожного движения - обеспечение охраны жизни и здоровья граждан, сохранности окружающей среды и материальных ресурсов общества. Во-вторых, особым видом управленческой деятельности, направленной на регулирование и охрану общественных отношений, возникающих в связи с использованием транспортных средств - источников повышенной опасности.

Таким образом, административно-правовой статус участников контрольно-надзорной деятельности составляют права и обязанно-

---

[I] См.: Строгович М.М. Правовое положение личности. Конституция общественного государства. Вопросы теории. С.190.

сти, которыми они наделены законом в целях обеспечения безопасности дорожного движения.

Особенности прав и обязанностей личности в дорожном движении, определяющие ее правовой статус, обуславливаются множеством объективных и субъективных факторов социально-политического и организационно-технического характера, среди которых можно выделить наиболее существенные: выполнение различных служебных, производственных и личных ролей в процессе перемещения, специфика интересов и целей, достижение которых преследует личность, принимая участие в дорожном движении и т.д. Мы уже обращали внимание на то,что дорожное движение представляет собой социальное явление, которое находится в тесном контакте с другими сферами общественной жизни. И выступает одним из средств, способствующих удовлетворению потребностей всего общества. Поэтому личность в сфере дорожного движения, по сути дела, реализует свои гражданские права и обязанности. И для этого государство наделяет личность правами и обязанностями, способствующими достижению эффективного и безопасного функционирования личности в дорожном движении. Именно в этом и заключается социальное назначение прав и обязанностей личности в сфере безопасности дорожного движения. Эти права в общем виде закреплены в Законе РФ "О безопасности". В частности в ст. 2 установлено право личности на защиту жизненно важных прав и свобод.

Конкретизацию оно приобретает в многообразных административно-правовых актах различного уровня, которые содержат множество юридических и технических норм, устанавливающих определенные требования к транспортным средствам, дорогам, техническим средствам регулирования, а также поведению людей в сфере безопасности дорожного движения. Поэтому, правовой статус лич-

ности в дорожном движении представляет собой сложную комбинацию, состоящую из разных прав и обязанностей.

В первую очередь, как мы уже сказали, это право на защиту жизни, здоровья, имущества в процессе взаимодействия в дорожном движении. Кроме этого, право личности на вождение транспортными средствами и использование дорог. Эта так же право требовать от государственных организаций, общественных формирований, деятельность которых связана с обеспечением безопасности дорожного движения, создания надлежащих условий реализации и защиты прав личности. Нельзя не отметить право личности требовать от других участников дорожного движения (водителей, пешеходов), строить свое поведение в соответствии с ее правомерными требованиями. Достигая тем самым состояния спокойствия и уверенности в дорожном движении. Этим правам личности в сфере контрольно-надзорной деятельности корреспондируют аналогичные обязанности государственных и общественных организаций, входящих в систему безопасности дорожного движения, а также других граждан принимать во внимание эти права личности и не только не нарушать их, но и способствовать их реализации. Принимая участие в дорожном движении, личность наделяется не только правами, но и обязанностями. В первую очередь, это обязанность следовать в соответствии с Правилами дорожного движения, которые являются единым актом, регламентирующим порядок взаимодействия в дорожном движении. Другими словами, обязанность следовать предписанному поведению. А также обязанность не допускать в процессе использования транспортных средств дорожных происшествий, влекущих негативные последствия, обязанность не создавать помех для дорожного движения.[1] Этим обязанностям граж-

[1] См.:пп.I.3, I,5, I.6 Правил дорожного движения.

дан соответствуют права Госавтоинспекции, направленные на обеспечение безопасности дорожного движения и которые она использует в процессе контрольно-надзорной деятельности. Между тем, в литературе бытует мнение, отождествляющее права и обязанности органов управления. Права государственных органов есть, в то же время, их обязанности, так как деятельность по осуществлению контроля всегда связана с выполнением возложенных на этот орган обязанностей.[1] Суть второй точки зрения по этому поводу заключается в том, что права органов управления - это права совершать или не совершать определенные действия[2] и не более. И поэтому нельзя отождествлять права и обязанности. Не вдаваясь в дискуссию по этому поводу, все же необходимо уточнить, что при рассмотрении правового положения ГАИ мы исходим из того, что властные права органов управления неразрывно связаны с обязанностями, как две стороны одного целого. Поэтому права и обязанности Госавтоинспекции рассматриваются нами как полномочия, которые в своей совокупности составляют не только компетенцию его органов, но и правовой статус всего органа.

Правовое положение ГАИ определяется совокупностью нормативных правовых актов различного уровня. Это прежде всего акты общего характера, которые должностные лица Госавтоинспекции учитывают при реализации своих полномочий: Конституция и другие законодательные акты парламента, Указы Президента, постановления и распоряжение правительства, решения органов исполните-

---

[1] См.: Шорина Е.В. Контроль за деятельностью государственного управления в СССР. - Наука, 1981. С.203.

[2] См.: Лазарев В.М. Государственное управление на этапе перестройки. С. 240.

льной власти, принятые в рамках их компетенции, международные правовые нормы, ратифицированные в установленном порядке, и другими общеобязательными подзаконными актами.

В этой связи нельзя не упомянуть также нормативные акты Министерства внутренних дел, издаваемые с целью регулирования деятельности милиции. Это объясняется тем, что ГАИ - структурное подразделение МВД. В законе "О милиции" Украины отмечено, что одной из основных задач милиции является обеспечение безопасности дорожного движения. Кроме этого, в этом нормативном акте определены основные права и обязанности работников милиции по обеспечению этого вида правоохранительной деятельности.[1]

Непосредственно правовой статус ГАИ закреплен в Положении о Государственной автомобильной инспекции Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 1992 г. № 354. Этим положением определяются цели и задачи организационной деятельности ГАИ, а также основные направления. Детальную конкретизацию Положение получит в ведомственных приказах, наставлениях, инструкциях и указаниях МВД, которыми определяется компетенция структурных подразделений ГАИ. Пока же деятельность ГАИ МВД РФ регулируется в этой части ведомственными нормативными актами бывшего Союза ССР. Что касается Украины, то в настоящее время правовое положение ГАИ закреплено в законе "О милиции", а также в приказах, наставлениях и указаниях МВД Украины, регламентирующих деятельность всех структурных подразделений этого органа.

Для успешного анализа правового положения ГАИ кратко остановимся на основных ее полномочиях. С этой целью для их группировки целесообразно использовать основные направления деятель-

---

[1] См.: ст.2, ст. 10, п.12; ст. 11, п.21. Закон "О милиции" Украинской ССР от 20 декабря 1990 г.

ности: наблюдение за дорожным движением; наблюдение за состоянием дорог и технических средств организации дорожного движения; наблюдение за техническим состоянием автомототранспортных средств; обеспечение учета и регистрации автомототранспортных средств и подготовки водителей; агитация и пропаганда соблюдения правил дорожного движения. Остановимся кратко на содержании полномочий каждой из названных групп. Для наблюдения за дорожным движением Госавтоинспекция наделена полномочиями по регулированию процесса перемещения транспортных средств и пешеходов; выявлению и пресечению нарушений правил дорожного движения и других нормативных предписаний, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения, участниками этого процесса; привлечению в необходимых случаях к административной ответственности за совершенные правонарушения; использованию технических средств для выявления и фиксации нарушений правил дорожного движения; остановке транспортных средств и проверке у водителей наличия документов на право управления и владения этими средствами; сопровождению особо опасных или ценных грузов; осмотру мест дорожно-транспортных происшествий и проведению неотложных процессуальных действий; оказанию доврачебной помощи пострадавшим и т.д.

В процессе наблюдения за состоянием дорог и технических средств регулирования органы ГАИ обладают правом требовать от руководителей проектных, дорожных, коммунальных, железнодорожных и др. предприятий предоставления проектной документации, планов работ, дислокации технических средств регулирования дорожным движением и других материалов о положении и устройстве дорог, улиц, железнодорожных переездов и дорожных сооружений и разработанных мероприятий по обеспечению безопасности на них,

для ознакомления и внесения соответствующих предложений относительно выявленных недостатков; предписывать или давать коммунальным, дорожным и другим организациям и СМЭП согласие на внесение изменений в дислокацию технических средств регулирования дорожным движением; ограничивать или запрещать в необходимых случаях движение на отдельных участках дорог, улиц, если использование ими угрожает безопасности граждан, посещать дорожные, коммунальные и другие организации для исполнения контрольных и профилактических функций; составлять протоколы об административных правонарушениях и привлекать к ответственности в соответствии с действующим законодательством и т.д.[I]

В процессе наблюдения за техническим состоянием находящихся в эксплуатации автомототранспортных средств ГАИ обладает правом проведения проверок соответствия технического состояния и конструкций автомототранспортных средств, троллейбусов и трамваев нормам и стандартам, которые относятся к обеспечению безопасности дорожного движения и охраны окружающей среды; контроля за проведением организациями и гражданами мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения и охраны окружающей среды; организации и проведения государственного технического осмотра; контроля качества ремонта и обслуживания транспортных средств; осуществления правопреминительной деятельности при выявлении нарушений правил, норм и стандартов, которые относятся обеспечению безопасности дорожного движения; дачи предписаний об устранении выявленных нарушений и недостатков, запрещать эксплуатацию транспортных средств, техническое состояние которых угро-

---

[I] См.: п.3 Приказа МВД Украины от 25 декабря 1991 г. № 572 "Об обеспечении организации дорожного движения и надзоре за состоянием автомобильных дорог и улиц".

жает безопасности движения и т.д.[1]

На регистрационно-экзаменационную службу возложены полномочия по проведению регистрации транспортных средств и организаций, проводящих подготовку водителей; приему экзаменов по правилам дорожного движения и практическому вождению; выдаче удостоверений на право управления соответствующим автомототранспортным средством.[2]

В процессе агитационно-пропагандистской деятельности органы ГАИ проводят комплекс мероприятий, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения. Эта деятельность реализуется по следующим направлениям: пропаганда правил дорожного движения и действующего законодательства в сфере дорожного движения; информирование населения о способах безопасного движения, о дорожно-транспортных происшествиях и их причинах, об условиях движения, о деятельности ГАИ. В работе используются телевидение, радио, пресса, кино, наглядная агитация и т.д.[3]

Изложенные права и обязанности, определяющие правовой статус (компетенцию) личности, организаций, предприятий, Госавтоинспекции и т.д., участвующих в контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, составляют правовую основу их поведения.

---

[1] См.: п.6 Приказа МВД Украины от 30 мая 1992 г. № 332 "О методах усовершенствования деятельности технического надзора ГАИ МВД Украины".

[2] См.: Приказ МВД Украины № 147 от 16 марта 1992 г. "Порядок выдачи водительских удостоверений, технических паспортов и регистрация автомототранспорта".

[3] См.: Приказ МВД Украины № 321 от 4 августа 1992 г. "О дальнейшем улучшении агитационно-пропагандистской деятельности Госавтоинспекции направленной на обеспечение безопасности дорожного движения" п. 3.

Вместе с тем, реализацию прав и обязанностей в общерегулятивных правоотношениях было бы неправильно сводить только к определению правового статуса их участников. Права и обязанности, устанавливающие правовое положение участников контрольно-надзорной деятельности, успешно воплощаются в их поведении - актах реализации прав и обязанностей. В общерегулятивных административно-правовых отношениях реализация прав и обязанностей происходит в основном в форме соблюдения, т.е. поведения, не нарушающего юридических запретов. Суть этой формы заключается в том, что индивиды учитывают в своем поведении прежде всего юридические запреты, которые возлагают на них обязанности воздерживаться от совершения определенных действий, опасных для окружающих. В этом случае участники контрольно-надзорной деятельности осуществляют свои правомочия на позитивное поведение с учетом требований юридических запретов на общественно вредные действия. Реализация запретов происходит в виде воздержания от нежелательных действий, как правило, не требующих взаимных поступков от других участников общерегулятивных правоотношений.

Отсюда, реализация прав и обязанностей в форме соблюдения происходит в результате самостоятельных правомерных поступков. Специфика сферы безопасности дорожного движения такова, что в ней важное место занимают запрещающие нормы административного права. Особенно это четко просматривается при анализе Правил дорожного движения. Характерной особенностью этого документа является то,что в нем в основном закреплены только всеобщие юридические обязанности лиц, принимающих участие в дорожном движении. Отсюда становится видна важность реализации прав и обязанностей в форме соблюдения для сферы безопасности дорожного движения в целом и контрольно-надзорной деятельности, в

частности. Соблюдая требования административных норм, участники общерегулятивных правоотношений достигают тем самым эффективного использования транспортных средств, а также обстановку стабильности и уверенности в сфере безопасности дорожного движения. В общерегулятивных правоотношениях происходит формирование правового режима процесса перемещения транспортных средств по дорогам.

Реализация прав и обязанностей в форме соблюдения имеет важную закономерность. Участники общерегулятивных правоотношений удовлетворяют свои интересы посредством собственных правомерных действий. При этом они используют свои субъективные права на позитивное поведение. Этим правам корреспондируют обязанности других участников, выполняющих вспомогательную функцию, заключающуюся в том, чтобы не мешать управомоченному и тем самым создавать возможность беспрепятственного, полного осуществления им своих прав. Участники контрольно-надзорной деятельности реализуют свои права и обязанности в форме соблюдения обычно в ходе своей повседневной деятельности. Так, например, осуществление водителем права на управление транспортным средством. Садясь за руль автомобиля и трогаясь с места, гражданин тем самым изменяет свое правовое положение. Он приобретает ряд прав и обязанностей, соответствующих этому положению, т.е. становится водителем. Выезжая на дорогу, он вступает в административно-правовые отношения с другими участниками дорожного движения. В ходе перемещения по дорогам он обязан соблюдать требования правил дорожного движения в зависимости от ситуации, в которые он попадает. Тем самым реализация права на управление происходит с учетом запретов. Выполняя их, водитель способствует удовлетворению своего права, а также создает благоприятные условия для

правовой активности окружающих его участников дорожного движения.

Реализация компетенции организаций, предприятий и т.д., связанной с обеспечением безопасности дорожного движения, происходит в основном при проведении этими организациями мероприятий по созданию условий, способствующих безопасности дорожного движения. Дорожные организации осуществляют ремонт дорожного полотна. Автотранспортные предприятия проводят воспитательную работу среди служащих по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и контроль за выходом транспортных средств на линию в исправном состоянии и т.д.

Особое место в контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения занимает реализация компетенции Госавтоинспекции. Это объясняется тем фактом, что контрольно-надзорная деятельность представляет собой особый вид государственного управления и реализации компетенции ГАИ[11] не может не оказывать влияния на правовое положение других ее участников. Реализация компетенции Госавтоинспекции в форме соблюдения происходит, в основном, на начальном этапе реализации надзорных и некоторых контрольных полномочий общего характера. Эти действия, в основном, направлены на сбор и анализ информации о фактическом состоянии дел в сфере дорожного движения. И заключаются они в систематическом повседневном наблюдении за соблюдением гражданами и должностными лицами организаций, предприятий и т.д. правил, нормативов и стандартов, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения и эффективной эксплуатации транспортных средств.

Наглядно это можно продемонстрировать на примере деятель-

ности инспектора дорожно-патрульной службы, осуществляющего патрулирование на автомобиле. Он, реализуя свои полномочия по надзору за процессом дорожного движения на своем участке в целях обеспечения безопасности и безперебойного перемещения людей, грузов с использованием транспортных средств, ведет наблюдение за движением, устраняет различного рода помехи на дорогах, наблюдает за состоянием дорожного полотна, дорожных сооружений и железнодорожных переездов и их соответствие требованиям безопасности. Осуществляет сопровождение транспортных средств при перевозке детей или особо опасных грузов. Оказывает в необходимых случаях доврачебную помощь лицам, пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях. Участвуя непосредственно в процессе движения в качестве водителя, соблюдает правила дорожного движения. В ходе наблюдения за движением оценивает поведение водителей, пешеходов с точки зрения его соответствия установленным нормативным требованиям.

Как видим, в этих случаях действия инспектора ГАИ носят чисто обеспечительно-профилактический характер.

Соблюдение участниками общерегулятивных правоотношений происходит путем самостоятельных действий по реализации прав и воздержании от действий, которые могут повлечь за собой нарушения прав других участников (пассивная обязанность). Соблюдая требования запретительных административно-правовых норм, участники контрольно-надзорной деятельности создают возможность эффективного использования транспортных средств, а также обеспечивают обстановку стабильности и уверенности в дорожном движении. Эта форма реализации прав и обязанностей связана с действиями граждан и должностных лиц по осуществлению своих прав, закрепленных в

правовом положении и не требующих каких-либо дополнительных правовых средств, а также подключения государственного принуждения. В этих случаях имеет место добровольная реализация прав и обязанностей участниками контрольно-надзорной деятельности. Именно на этом уровне ощущается правовая саморегуляция гражданами, должностными лицами ГАИ своего поведения, а также видно значение административно-правовых норм для самой контрольно-надзорной деятельности, при помощи которых закрепляются условия процесса перемещения транспортных средств. В то же время, нельзя отрицать существование определенного взаимодействия между участниками общерегулятивных правоотношений. Возможность осуществления индивидом самостоятельного правомерного поведения основывается, с юридической точки зрения, на учете правового положения окружающих его других индивидов, исходя из которого индивид достаточно четко может предвидеть меру возможного поведения других участников деятельности и исходить из этого в своем поведении. Таким образом, механизм самостоятельного осуществления прав и обязанностей может показаться весьма упрощенным. Но это не так. Когда правовые предписания реализуются участниками правоотношений не по принуждению, а добровольно[I], то это означает, на наш взгляд, что законодателем найден действительно оптимальный путь регулирования общественных отношений и достигнуто согласование интересов участников. И здесь нельзя не согласиться с точкой зрения И.И.Веремеенко, который утверждает, что реализация права в форме соблюдения является самым оптима-

[I] Добровольность заключается в том, что участники правовых отношений самостоятельно, без принуждения подчиняются требованиям юридических предписаний.

льным и экономически выгодным способом функционирования права.[1] Соблюдение прав и обязанностей происходит с минимальными затратами материальных средств, человеческой энергии и времени. Проиллюстрируем сказанное примером. Водитель транспортного средства, приближаясь к нерегулируемому пешеходному переходу, зная, что согласно Правил дорожного движения пешеходы имеют право пересекать проезжую часть по пешеходным переходам, снижает скорость, предвидя возможность появления на проезжей части людей. При этом соблюдение требуемого нормой права поведения обеспечивается правосознанием индивида, который всесторонне оценивает правовое положение участников в вполне определенной ситуации и вырабатывает на основе этого свою линию поведения.

Таким образом, участники контрольно-надзорной деятельности в рамках общерегулятивных правовых отношений оценивают конкретные ситуации, в которые они попадают, затем сопоставляют их со своим правовым положением и положением окружающих участников этой ситуации и исходя из этого строят свое поведение по реализации прав и обязанностей. В этом случае происходит координация действий индивида не только с административно-правовыми нормами, но и с действиями других участников проблемных ситуаций. Здесь уместно подчеркнуть, что принимая участие в контрольно-надзорной деятельности граждане, должностные лица государственных органов, предприятий, организаций независимо от форм собственности стремятся выбрать наиболее оптимальный путь достижения желаемых интересов, целей. И если варианты поведения, предложенные административно-правовыми предписаниями, их не устраивают, то они обращаются к иным способам достижения своих целей, нередко в обход закона. Если личность устраивает юридическая проце-

---

[1] См.: Веремеенко И.И. Указ.раб. т. 2. С.76.

дура реализации прав и обязанностей, предложенная правовым предписанием, то она будет принимать участие в правоотношении, ежели нет, то у нее может возникнуть стремление действовать вопреки закону. Следовательно, желание личности обеспечить надлежащую реализацию прав и обязанностей в рамках правовых отношений зависит от возможностей достижения поставленных перед этой личностью интересов, от эффективности юридических средств. А это, в свою очередь, зависит от определенных условий, обеспечивающих требуемое качество юридического взаимодействия. Круг этих условий довольно широк. Он включает в себя комплекс взаимосогласованных мер экономического, технического, организационного и юридического характера, призванных создать благоприятные возможности для надлежащего функционирования участников административно-правовых отношений исследуемой сферы.

Сказанное имеет особое значение для общерегулятивных отношений, потому что действия по реализации прав и обязанностей в его рамках совершаются самостоятельно и не подкреплены ни действиями других лиц, ни силой государства. И в случаях, когда тот или иной участник отказывается от выполнения своей обязанности, происходит нарушение согласованного взаимодействия участников общерегулятивных правоотношений в сфере контрольно-надзорной деятельности, что приводит к негативным последствиям. Но, общерегулятивные правоотношения создают предпосылки для дальнейшей реализации прав и обязанностей всех видов правовых отношений. Именно поэтому, соблюдение как форма реализации в литературе иногда рассматривается в виде общего необходимого требования для различных видов правовых отношений. Следовательно, эти условия призваны не только обеспечить необходимую реализацию прав и обязанностей в рамках общерегулятивных правоот-

ношений, но от них так же зависит качество взаимодействия в контрольно-регулятивных и охранительных правоотношениях.

Это обстоятельство требует углубленного анализа условий, обеспечивающих подлежащую реализацию прав и обязанностей участниками контрольно-надзорной деятельности, и который будет проведен дальше.

§ 2. Реализация прав и обязанностей в контрольно-регулятивных правоотношениях

Второй пласт административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения составляют конкретно-регулятивные отношения. По существу, благодаря этому виду правовой связи происходит закрепление конкретного поведения участников в соответствии с их правами и обязанностями, которые в этом случае являются правовыми условиями, содействующими упорядоченному взаимодействию последних с целью их эффективной деятельности. Таким образом, конкретно-регулятивные правоотношения в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения способствуют активному правомерному поведению своих участников.

Уяснение характера взаимодействия в конкретно-регулятивных правоотношениях требует обратиться к категории "интерес". Мы уже отмечали, что в рамках правовых отношений происходит процесс гармоничного сочетания интересов членов общества. Это происходит путем обеспечения участников правовых отношений юридическими

средствами реализации их интересов. При этом степень юридического обеспечения интересов, а также их взаимодействия, зависит от вида правовых отношений, в которых это взаимодействие происходит. В отличие от законных интересов, которые в общерегулятивных правоотношениях получают различного рода гарантии: экономические, организационные, политические и правовые, интересы в конкретных правоотношениях обеспечиваются определенным субъективным правом, содействующим реализации этого интереса. Такого рода интересы в литературе называют юридическими.[I] Носителем юридического интереса является конкретное лицо, наделенное конкретным субъективным правом. При этом реализация индивидом своего права обеспечивается точно установленной моделью поведения, закрепленной в материальных нормах. Благодаря этой модели возникает двусторонняя связь между обладателем субъективного права и его оппонентом. Это выглядит следующим образом: один участник наделяется субъективным правом, способным удовлетворить его интересы, другой участник правоотношения становится обладателем корреспондирующей этому праву юридической обязанности действовать в интересах обладателя этого субъективного права. Вне взаимных субъективных прав и юридических обязанностей взаимодействие в рамках конкретных правоотношений было бы невозможно.

Сказанное дает основание говорить, что в конкретно-регулятивных правоотношениях сочетание интересов участников происходит путем наделения конкретной мерой возможного поведения управомоченного лица и соответствующей мерой должного поведения обязанного лица.

[I] См.: Че Чот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Издательство Ленинградского университета. 1968. С. 35.

Важным моментом рассматриваемого вида правоотношений является и то, что поведение их участников, обеспечивающих взаимодействие, требует наличия установленных в нормах административно-правовой процедуры реализации субъективных прав и юридических обязанностей. Недостаточно четкая регламентация этой процедуры существенно сказывается на эффективности осуществления конкретных административных правоотношений.

С учетом высказанных соображений приступим к рассмотрению вопроса осуществления конкретно-регулятивных административных правоотношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Конкретно-регулятивные правоотношения представляют собой рабочий механизм контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Если рассмотренные выше общие административные правоотношения направлены на закрепление надлежащего порядка взаимодействия в сфере контрольно-надзорной деятельности и в своей совокупности составляют основу анализируемой сферы, то благодаря конкретным административным правоотношениям осуществляется дальнейшее развитие этой основы, обеспечивается динамика контрольно-надзорной деятельности.

Как уже отмечалось ранее, сфера безопасности дорожного движения состоит из двух полусфер: сферы, в которой непосредственно происходит процесс перемещения транспортных средств по дорогам, и сферы создания условий для этого перемещения. Указанное деление не может не сказываться на характере конкретно-регулятивных правоотношений. В результате конкретно-регулятивные правоотношения в сфере безопасности дорожного движения можно разделить на две группы: отношения, образующие объект управленче-

ского воздействия (организуемые), и отношения, обеспечивающие управленческое воздействие на объект управления (организационные). Благодаря указанным двум видам конкретно-регулятивных правоотношений происходит оптимальное течение процессов в сфере безопасности дорожного движения.

Организуемые правоотношения составляют собственно порядок в процессе перемещения транспортных средств и пешеходов по дорогам. Деятельность водителей, пешеходов, работников различного рода организаций, предприятий, входящих в государственную систему обеспечения безопасности дорожного движения, происходит в организуемых отношениях тогда, когда они соблюдают соответствующие запреты, выполняют возложенные на них обязанности и осуществляют предоставленные им права и, тем самым, не только удовлетворяют свои интересы при помощи транспортных средств, но и обеспечивают нормальные условия деятельности для окружающих их других участников дорожного движения.

Для организуемых правоотношений характерно равенство сторон. Здесь, конечно, можно возразить, что поскольку участниками дорожного движения, в основном, являются водители и пешеходы, постольку такого рода отношения не могут быть административными или управленческими. Ибо в них отсутствует такая характерная черта административных правоотношений как осуществление управленческих функций. Предвидя это возражение, необходимо сказать, что рассматриваемые организуемые отношения в сфере безопасности дорожного движения от носятся к разряду горизонтальных, возникающих по поводу совместных действий граждан по реализации воли субъекта управления, выраженной в соответствующих правилах, нормативных предписаниях, решениях, стандартах и т.д.

Поэтому они выходят за рамки непосредственного взаимодей-

ствия субъектов управления. Но от этого их значение не умаляется. По существу, организуемые правоотношения в сфере безопасности дорожного движения представляют собой результат упорядочивающего воздействия органов управления. И нормальная реализация прав и обязанностей в рамках организуемых отношений гражданами свидетельствует об эффективности деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Пласт организуемых правоотношений в рассматриваемой сфере весьма многообразен и требует отдельного исследования.

В организационных конкретно-регулятивных правоотношениях происходит управляющее воздействие на совокупный продукт деятельности организаций, предприятий, учреждений с различными формами собственности, граждан и их общественных формирований, составляющий собственно сферу безопасности дорожного движения. В этой связи для настоящего исследования особый интерес представляют организационные конкретно-регулятивные правоотношения. Это объясняется тем, что при помощи этого вида правоотношений органы ГАИ осуществляют непосредственное регулятивно-охранительное воздействие на сферу безопасности дорожного движения. И они составляют основной пласт административных правоотношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Организационные отношения в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения можно разделить на две группы. Первую группу составляют вертикальные отношения, в которых выражается присущая любой управленческой деятельности авторитарность, приоритет воли управляющих над волей управляемых. В этих отношениях субъекты управления реализуют полномочия властного характера, необходимые для решения уп-

равленческих задач, вытекающих из их компетенции. И поэтому подобного рода отношения принято называть властеотношениями. Благодаря им органы ГАИ осуществляют свои полномочия (регулируют дорожное движение, наблюдают за процессом передвижения транспортных средств и пешеходов на дорогах, проверяют техническое состояние автомобилей, мотоциклов, а также дорог и дорожных сооружений и т.д.), обеспечивая тем самым необходимое единство воли участников контрольно-надзорной деятельности.

Вторая группа организационных отношений относится к разряду горизонтальных.

В юридической литературе под горизонтальными отношениями, как правило, понимают связи органически примыкающие к непосредственному взаимодействию субъекта и объекта управления, но не выражающие его сути. Их горизонтальный характер вытекает из равенства участников такого рода отношений. Другими словами, участие в них субъекта управления не связано с реализацией властных полномочий. Поэтому горизонтальные отношения иногда называют вспомогательными. Но это не означает, что горизонтальные отношения необходимо игнорировать. Они также, как и вертикальные отношения, являются конкретной формой реализации управленческих функций. Горизонтальные отношения способствуют созданию необходимых условий для эффективного управляющего воздействия в рамках вертикальных отношений. И без них невозможно развитие управленческого процесса. Для них также, как и для "организуемых", типично равенство сторон, с той только разницей, что в этом виде административных отношений непременно одной из сторон участников являются субъекты контрольно-надзорной деятельности - органы Госавтоинспекции.

Какие же это отношения? В первую очередь, это отношения между органами ГАИ и субъектами управления, деятельность которых связана со сферой безопасности дорожного движения. Здесь надо иметь в виду, что деятельность Госавтоинспекции является деятельностью надведомственного характера. И контрольно-надзорные полномочия осуществляются в отношении объектов надзора и контроля, принадлежащих различным управленческим структурам, интересы которых соприкасаются в процессе дорожного движения и которые, в свою очередь, являются субъектами управления. Например, ГАИ осуществляет контроль за выполнением министерствами законодательных актов по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения. А это значит, что не все отношения между субъектами управления в нашем случае можно относить к горизонтальным, а лишь те, для которых типично равенство сторон.

I. Это отношения, связанные с изданием совместных управленческих решений. Цель такого рода связей между ГАИ и одним или несколькими однопорядковыми субъектами управления заключается в необходимости однообразного решения вопросов сопредельного характера, связанных с практической реализацией возложенных на обе стороны управленческих функций. Так, например, Главное управление ГАИ МВД РФ участвует совместно с заинтересованными организациями в разработке правил, нормативов и стандартов, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения.[I]

Аналогичного рода отношения возникают при проведении ГАИ международных и межведомственных совещаний, сборов, семинаров по проблеме безопасности дорожного движения.

[I] Приказ МВД РФ № 26 от 08.02.1992 г. Положение о Главном Управлении ГАИ МВД РФ. п. 32.

2. Отношения между ГАИ и неподчиненными субъектами управления возникают также по поводу согласования тех или иных вопросов и решений. Подобного рода согласования являются необходимым условием придания управленческому решению требуемой юридической силы. Так, например, действующие в настоящее время на территории СНГ Правила дорожного движения, разработанные Госавтоинспекцией, утверждены Министерством внутренних дел СССР и согласованы с Советами Министров всех союзных республик.

3. Самостоятельную группу составляют отношения, возникающие по поводу проведения совместных организационных мероприятий. Например, отношения, возникающие между работниками ГАИ и сотрудниками различных служб органов внутренних дел в процессе проведения совместных рейдов по обеспечению безопасности дорожного движения.

4. Это также отношения между Госавтоинспекцией и гражданами, возникающие по поводу удовлетворения прав последних. Например, при оформлении документов на право владения транспортных средств и его управления, при выдаче гражданам справок для страховых компаний о размерах материального ущерба от дорожно-транспортных происшествий, при рассмотрении заявлений и т.д. Однако, горизонтальными эти отношения являются до вынесения органом ГАИ индивидуальных актов.

Подводя итог сказанному, необходимо отметить, что, во-первых, совокупность "организационных" конкретных административных правоотношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения составляют вертикальные и горизонтальные отношения, построенные на принципах "властиподчинения" и "равенства сторон"; во-вторых, одна сторона организационных отношений в сфере контрольно-надзорной дея-

тельности всегда представлена органом ГАИ, наделенным определенными полномочиями; в-третьих, от эффективности организационных отношений в полной мере зависит осуществление прав и выполнение обязанностей участниками организуемых отношений, а значит и состояние безопасности на дорогах.

Исходными положениями в раскрытии специфики реализации прав и обязанностей в конкретно-регулятивных правоотношениях, с одной стороны, является вывод общей теории о том, что данный вид правовых отношений представляет собой специфическую правовую связь, взаимодействие в которой обеспечивается благодаря наличию у сторон корреспондирующих прав и обязанностей, а с другой - положение о том, что наличие властных полномочий у субъекта управления не может не сказываться на правах и обязанностях остальных участников этих отношений, испытывающих на себе управленческое воздействие.

Поэтому в данном случае целесообразно выделить, в первую очередь, полномочия Госавтоинспекции, а затем корреспондирующие им права и обязанности остальных участников контрольно-надзорной деятельности, испытывающих на себе контрольно-надзорное воздействие и заинтересованных в его результатах.

В юридической литературе предлагается множество различного рода классификаций полномочий государственных инспекций вообще и Госавтоинспекции, в частности.[I] Наиболее исчерпывающей по

[I] См.: Лазарев В.М. Управление советской торговлей. Организационно-правовые вопросы. - М., 1967. С. 157-158. Розин Л.М. Государственные инспекции и их место в советском государственном аппарате. - М., 1962. С. 147. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. - М., 1967. С. 26.

своему содержанию представляется группировка полномочий ГАИ, предложенная Денисовым Р.И.: а) полномочия по регулированию общественных отношений; б) полномочия по надзору; в) полномочия по применению административно-правовых санкций.[1] Вместе с тем, следует заметить, что относительно цели нашего исследования указанное деление представляется непреемлемым. Дело в том, что в результате развития сферы дорожного движения в СССР была создана общегосударственная система обеспечения безопасности дорожного движения. Ее назначение заключалось в том, чтобы объединить усилия ведомств, предприятий, учреждений, организаций, граждан и их объединений, и направить эти усилия на создание благоприятных условий для пространственного перемещения транспорта и пешеходов по дорогам и тем самым свести до минимума угрозу возникновения дорожно-транспортных происшествий. Но созданная общегосударственная система представляла собой категорию, определяющую скорей круг вопросов, над которыми необходимо работать, чтобы обеспечить безопасность людей на дорогах, чем управляющий центр. Всесоюзная комиссия по обеспечению безопасности дорожного движения, призванная осуществлять межведомственную координацию работ, в последние года имела в основном представительный характер. Мало изменилось отмеченное положение и в настоящее время, когда произошел распад общегосударственной системы обеспечения безопасности дорожного движения на части. Стержнем государственных систем обеспечения безопасности дорожного движения стран СНГ, обеспечивающим объединение усилий ее участников, продолжает быть Госавтоинспекция этих стран, которая наделена в

---

[1] См.: Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения. - М., 1982. С. 113.

этой связи рядом полномочий организационного характера, что позволяет отнести ее к органам межотраслевого управления. Кроме этого, контрольно-надзорная деятельность ГАИ, имея общее охранительное направление[1], вместе с тем несет на себе нагрузку регулятивного свойства, то есть создания условий организационного характера, способствующих реализации прав и обязанностей участниками дорожного движения. Сказанное находит свое подтверждение в Положении о Государственной автомобильной инспекции МВД СССР, в котором указано, что главная задача ГАИ заключается в совершенствовании организации дорожного движения.[2] Это связано с функциональным назначением Госавтоинспекции в системе обеспечения безопасности дорожного движения, которое сочетает в себе несколько направлений. А так как эти направления воплощаются в жизнь одним субъектом управления, то это не может не сказаться на характере их полномочий. В результате в литературе ведутся споры по разграничению полномочий ГАИ на организационные, надзорные, контрольные и т.д.

Приведенные обстоятельства позволяют говорить, что полномочия, определяющие компетенцию рассматриваемого органа управления, очень своеобразны и разносторонни. По существу, компетенцию ГАИ составляют как контрольно-надзорные, так и технические полномочия. Конечно, нельзя признать сосредоточение их в деятельности Госавтоинспекции удачным. По крайней мере, теория науки управления утверждает, что нецелесообразно передавать одному

---

[1] Этот вывод основательно обоснован Р.И.Денисовым в работе "Административный надзор в сфере дорожного движения".

[2] В Положении о ГАИ МВД РФ эта всеобъемлющая задача отсутствует, что представляется вполне обоснованным, ибо эта задача не контрольного, а хозяйствующего субъекта.

органу управления различные по своему характеру функции. Да и действительность говорит о том, что ГАИ уже просто не в состоянии охватить все стороны сложнейшей проблемы обеспечения безопасности дорожного движения. Кроме этого, многие контрольные и надзорные полномочия осуществляются в неразрывной связи. Наглядно это можно увидеть на примере деятельности инспектора дорожно-патрульной службы, который в процессе несения службы наблюдает за дорожным движением, осуществляет его регулирование, выявляет и пресекает нарушения правил дорожного движения водителями и пешеходами, применяет к нарушителям меры административного воздействия, проводит неотложные действия на месте дорожно-транспортных происшествий, оказывает в необходимых случаях доврачебную помощь водителям, пешеходам и пассажирам, наблюдает за состоянием автомобильных дорог, улиц, дорожных сооружений, железнодорожных переездов и т.д. Представляется также, что приведенная классификация не отражает последовательности процесса управленческого воздействия Госавтоинспекции.

В силу сказанного, полномочия ГАИ, на наш взгляд, целесообразней разделить на следующие группы:

1) полномочия по организации сферы обеспечения безопасности дорожного движения;

2) полномочия по проведению контроля и надзора;

3) полномочия по применению административно-правовых санкций.

К первой группе относятся полномочия, связанные с организацией сферы безопасности дорожного движения. Организация как функция управления есть деятельность по созданию состояния упорядоченности объекта и субъекта управления, равно как и отно-

шений между ними.[1] Вместе с тем, было бы неверно говорить, что ГАИ призвана создавать управленческую систему, направленную на обеспечение безопасности дорожного движения. Полномочия организационного характера ГАИ затрагивают лишь некоторые вопросы и в своей совокупности не составляют в полной мере компетенцию органа, осуществляющего организаторскую деятельность. Поэтому полномочия данного рода можно разделить на две части.

I. Внутриорганизационные полномочия. Так, ГАИ разрабатывает проекты приказов, положений, наставлений и иных нормативных документов по вопросам своей деятельности, осуществляет организационно-методическое руководство подразделениями, организует взаимодействие с другими службами органов внутренних дел, изучает, обобщает и распространяет отечественный и зарубежный опыт деятельности Госавтоинспекций и дорожных полиций, разрабатывает и вносит предложения по материально-техническому и финансовому обеспечению подразделений и т.д. Реализация перечисленных полномочий способствует повышению эффективности деятельности органов ГАИ.

2. Полномочия, способствующие формированию системы обеспечения безопасности дорожного движения. К ним относятся:

- участие в разработке законодательных актов, правил, нормативов и стандартов относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения;

- ведение государственной статистики дорожно-транспортных происшествий;

- участие в работе международных организаций по вопросам безопасности дорожного движения, разработке и осуществлению в

---

[1] См.: Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. - М., 1973. С.221.

установленном порядке мероприятий, вытекающих из участия в международных соглашениях по этим вопросам;

- организация и проведение международных и межведомственных совещаний, сборов, семинаров и других мероприятий по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения;

- организация внедрения достижений науки, техники, прогрессивных форм и методов обеспечения безопасности.

К этой же группе можно отнести технические полномочия. Так, ГАИ разрабатывает и утверждает образцы государственных номерных знаков, бланков регистрационных и водительских документов, выступает в роли заказчика на разработку и изготовление технических средств регулирования дорожным движение. Следует заметить, что эта группа полномочий, на наш взгляд, несвойственна контрольно-надзорной деятельности. И то, что ГАИ наделена подобного рода полномочиями, еще раз подтверждает вывод о том, что органы Госавтоинспекции выполняют некоторые функции по обеспечению взаимодействия субъектов государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения. И тем не менее они есть, и было бы неправильно игнорировать их.

Вместе с тем нельзя не отметить имеющиеся сдвиги в направлении избавления ГАИ от несвойственных им полномочий. Так, Правительство Российской Федерации постановило передать местной администрации в районах, городах, поселках, сельких населенных пунктах обязанность по проведению специализированных монтажно-эксплуатационных работ по установке и эксплуатации технических средств регулирования дорожного движения, которая ранее была

возложена на органы ГАИ.[1]

Другой пример связан с упразднением полномочия ГАИ организационного характера по разработке актов нормативного характера, относящихся к сфере безопасности дорожного движения, и заменой на право участвовать в подобного рода деятельности.[2] Ведь органы ГАИ, как ни один из органов государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения, обладают информацией о причинах и условиях, способствующих совершению правонарушений и дорожно-транспортных происшествий, а также несовершенстве правовых норм. И поэтому не использовать эту информацию было бы неправильно и означало нарушение обратной связи управленческого процесса в сфере безопасности дорожного движения. Вместе с тем, указанные изменения способствуют совершенствованию деятельности ГАИ и позволяют ее органам более полно решать основные функции.

Вторую группу полномочий составляют собственно полномочия ГАИ, вытекающие из основного функционального назначения этого органа: контроля и надзора. Эти полномочия неоднозначны. Воплощая их в жизнь, сотрудники ГАИ тем самым осуществляют регулятивно-охранительное воздействие на объекты сферы безопасности дорожного движения. По содержанию эти полномочия можно разделить на: а) полномочия по изучению деятельности объектов управления; б) разрешительные полномочия; в) полномочия, направленные на устранение выявленных недостатков. Данная классификация отражает

---

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 1992 г. № 723 об организационных мерах по выполнению постановления Верховного Совета РСФСР "О порядке введения в действие Закона РСФСР О милиции". Российская газета от 30 сентября 1992 г. С. 4.

[2] Положение о Главном управлении ГАИ МВД РФ. Приказ № 26 от 8 февраля 1992 г. Приложение № 2. С.2.

три основные стадии деятельности ГАИ. Существует также и четвертая - применение административно-правовых взысканий. Однако о полномочиях этой стадии речь пойдет позже, поскольку их реализация происходит в рамках охранительных правоотношений в результате установления противоправных действий, вносящих в сферу безопасности дорожного движения дезорганизацию.

Полномочия по изучению деятельности объектов управления. С помощью полномочий данной группы Госавтоинспекция осуществляет непосредственное наблюдение за соблюдением подконтрольными (поднадзорными) объектами законодательных и нормативных актов, регулирующих вопросы обеспечения безопасности дорожного движения. Эти полномочия характеризуются большим разнообразием, что объясняется специализацией объектов управления и особенностями их функционирования.

Для проведения надзора за процессом дорожного движения Госавтоинспекции предоставлено право:

- останавливать транспортные средства в случае нарушения правил дорожного движения, очевидных признаков, свидетельствующих о технической неисправности транспорта или загрязнения окружающей среды, а также при существующих данных о том, что он использует(ся) в противоправных целях;

- обследовать транспортные средства и проверять у водителей документы на право пользования и управления ими, путевые листы и соответствие перевозимого груза товарно-транспортным документам;

- организовывать в случае необходимости медицинское освидетельствование водителей;

- использовать предусмотренные нормативными актами технические средства для выявления и фиксации нарушений правил доро-

жного движения.

В целях контроля за содержанием автомобильных дорог, улиц, дорожных сооружений и железнодорожных переездов в безопасном для движения состоянии ГАИ наделена правами:

- требовать от руководителей проектных, дорожных, коммунальных, железнодорожных и других предприятий, СМЭП представления проектной документации, планов работ, дислокаций технических средств регулирования дорожного движения и других материалов о положении и устройстве автомобильных дорог, улиц, железнодорожных переездов и дорожных сооружений, а также разработанных мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения для ознакомления и внесения соответствующих предложений относительно выявленных недостатков;

- посещать дорожные, коммунальные, проектные, научно-исследовательские, автомобильные организации и кооператив, СМЭП для исполнения контрольных и профилактических функций;

- проведения выборочных комплексных обследований технического состояния и качества содержания автомобильных дорог, улиц и железнодорожных переездов.

Для проведения наблюдения за техническим состоянием находящихся в эксплуатации транспортных средств ГАИ наделена правом:

- обследования технического состояния транспортных средств, как в процессе дорожного движения, так и при проведении государственных технических осмотров;

- беспрепятственно посещать транспортные предприятия и организации, требовать от их руководителей представления необходимой документации;

- проведения проверок соответствия технического состояния и конструкций автомототранспортных средств, троллейбусов, трам-

ваев нормам и стандартам, которые относятся к обеспечению безопасности дорожного движения и охраны окружающей среды;

- контроля за проведением организациями и гражданами мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения и охраны окружающей среды;

- организации и проведения государственного технического осмотра;

- контроля качества ремонта и обслуживания транспортных средств различного рода организациями.

Специфическим полномочием, принадлежащим органам ГАИ, является право приема у граждан экзаменов по правилам дорожного движения и практическому вождению транспортных средств. Перечисленным полномочиям соответствуют обязанности министерств, ведомств, предприятий и организаций, независимо от форм собственности, а также должностных лиц и граждан, являющихся подконтрольными (поднадзорными) субъектами, оказывать содействие органам ГАИ в их реализации.

Назначение полномочий этой группы заключается в том, что они способствуют проведению контроля и надзора за объектами управления в процессе их повседневной деятельности в сфере безопасности дорожного движения. В результате их реализации органы ГАИ осуществляют сбор информации о состоянии сферы безопасности дорожного движения. Полученная информация имеет важное значение для дальнейшего развития процесса контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. Кроме этого, нельзя забывать, что указанные полномочия ГАИ обладают государственно властным характером и их реализация происходит независимо от согласия должностных лиц и граждан.

Специфическое место занимают разрешительные полномочия, составляющие вторую группу в рассматриваемой классификации. В результате выдачи разного рода разрешений органами ГАИ происходит обеспечение участников контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения необходимыми для их деятельности юридическими правами. К указанной группе относятся полномочия по регистрации автомототранспортных средств, выдаче технических паспортов и государственных номерных знаков на указанные средства, выдаче водительских удостоверений и разрешений заинтересованным организациям на внесение изменений в дислокацию технических средств регулирования дорожным движением.

Разновидностью разрешительных полномочий является право Госавтоинспекции на участие в работе государственных приемных комиссий по введению в эксплуатацию технических средств регулирования дорожным движением, а также право проведения экспертиз по проектам на строительство и реконструкцию дорог, представляемых министерствами, ведомствами, предприятиями и выдача по ним заключений.

Особенность полномочий разрешительного характера состоит в том, что, реализуя их, органы Госавтоинспекции достигают двойную цель: во-первых, проведение надзора за соответствием состояния объектов установленным требованиям как на стадии их вхождения в сферу безопасности дорожного движения, так и в процессе их повседневной деятельности в этой сфере; во-вторых, создают предпосылки корректировки поднадзорных (подконтрольных) объектов в случае выявления их отклонений от нормативных предписаний. Таким образом, выдача разрешений органами ГАИ играет роль своеобразного барьера, направляющего деятельность организаций, граждан по оптимальному руслу, соответствующему безопасности доро-

жного движения. Как правило, выдача разрешений предшествует проверка, обследование, экзамен подконтрольного (поднадзорного) объекта с целью выяснения его соответствия установленным нормам права. Так, например, прежде чем дать согласие на внесение изменения в дислокацию технических средств регулирования дорожным движением, ГАИ проводит проверку целесообразности такого изменения. В случае обнаружения отклонений, способных привести к возникновению мест концентрации дорожно-транспортных происшествий или ограничению пропускной способности дорог, согласие не дается.

Разрешительным полномочиям, как правило, корреспондирует права субъектов требовать от органов ГАИ выдачи разрешений в случае соответствия их деятельности, поставленными перед ними задачами.

Особую группу составляют присущие органам ГАИ полномочия, способствующие устранению выявленных недостатков. Контрольно-надзорная деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения, как уже отмечалось, состоит в наблюдении за выполнением министерствами, ведомствами, предприятиями, организациями, независимо от их форм собственности, а также должностными лицами и гражданами законодательных и других нормативных актов по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения. Но управленческое назначение этой деятельности заключается не в том, чтобы просто фиксировать выявленные отклонения и недостатки, а в том, чтобы постоянно совершенствовать и обеспечивать сохранность системы общественных отношений, составляющих собственно сферу дорожного движения, и тем самым способствовать достижению состояния гармонии, безопасности. Эту задачу Госавтоинспекция решает при помощи регулятивно-охранительного воздействия. Для этого ее органы наделены специальными полномочиями. В первую

очередь, к ним относятся полномочия по применению мер административно-правового воздействия, призваных предупредить правонарушения и дорожно-транспортные происшествия: право требовать от предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан соблюдения установленных правил, нормативов, стандартов, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения; временно ограничивать или запрещать движение транспорта и пешеходов на улицах и дорогах, когда пользование ими угрожает безопасности; регулировать дорожное движение; давать дорожным и коммунальным и другим организациям предписания о внесении изменений в дислокацию технических средств регулирования дорожным движением.

Объединить эти полномочия в одну группу позволяет тот факт, что реализация их возможна только тогда, когда правонарушение или дорожно-транспортное происшествие еще не произошло, но есть все основания предполагать, что опасность наступления негативных последствий реально существует. Вместе с тем, специфика дорожного движения такова, что несоблюдение правовых норм, регулирующих поведение участников дорожного движения, как правило, приводит к незамедлительному возникновению негативных последствий. С целью их предотвращения ГАИ наделена рядом полномочий, позволяющих оперативно вмешиваться в процесс дорожного движения и незамедлительно пресекать выявленные нарушения.

Они составляют вторую группу полномочий по устранению выявленных недостатков. Только призваны они, в отличие от рассмотренных выше полномочий, пресекать правонарушения со стороны поднадзорных объектов до возникновения дорожно-транспортных происшествий. Эти полномочия связаны с применением принудительных мер, направленных на пресечение правонарушений и обеспечение условий для последующего привлечения виновных к ответственности.

К этой группе полномочий относятся права:

- требовать от граждан и должностных лиц прекращения правонарушений;

- давать предприятиям, учреждениям, организациям, должностным лицам и гражданам обязательные для выполнения предписания об устранении нарушений установленных правил, нормативов и стандартов;

- запрещать проведение ремонтно-строительных и других работ на улицах и дорогах в случаях, когда не соблюдаются требования по обеспечению безопасности дорожного движения;

- запрещать эксплуатацию транспортных средств, техническое состояние которых не отвечает установленным требованиям;

- осуществлять административное задержание, изъятие документов;

- отстранять от управления автомототранспортных средств лиц, находящихся в состоянии опьянения или не имеющих прав на управление данным видом транспортных средств, или грубо нарушающим правила дорожного движения и т.д.

Перечисленным полномочиям ГАИ соответствуют обязанности должностных лиц и граждан не препятствовать работникам ГАИ, а также своими активными действиями способствовать их реализации.

Третью группу составляют полномочия Госавтоинспекции по реализации административно-правовых санкций. Благодаря этим полномочиям наиболее четко становится видно правоохранительное назначение деятельности ГАИ. Подробней эти полномочия будут рассмотрены в дальнейшем. Приведенная классификация полномочий интересна тем, что она отражает последовательность этапов контрольно-надзорного воздействия, осуществляемого органами Госавтоинспекции, а также учитывает особенности направленности этой

деятельности, нацеленной на обеспечение оптимального течения процессов правореализации в сфере безопасности дорожного движения.

Как уже было отмечено, конкретно-регулятивные правоотношения являются одной из основных стадий, на которой происходит практическое воплощение в жизнь большинства прав и обязанностей участников контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения путем их правомерных действий. Уяснение правовой природы этих действий имеет важное теоретическое и практическое значение. Во-первых, не одно конкретное правоотношение не может выполнить свое назначение без взаимосвязанных действий его сторон. Во-вторых, эти действия всегда направлены на достижение социальных результатов. Поэтому учет наиболее существенных вариантов совместных действий в конкретно-регулятивных правоотношениях позволяет не только глубже проникнуть в механизм взаимодействия, но и полнее уяснить социальное значение действий по реализации прав и обязанностей в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

В юридической литературе существует мнение, согласно которого права и обязанности в правовых отношениях имеют жесткие неразрушимые связи, обеспечивающие их единство, без которого реально последние существовать не могут. Эти связи имеют характер закономерностей, то есть устойчивых тенденций, и обусловлены особенностями функций права: в правоотношениях пассивного типа правомочиям на позитивное поведение корреспондирует обязанность пассивного содержания и, наоборот, в правоотношениях активного типа позитивное поведение образует содержание юридической обязанности, которой соответствует правомочие требовать определен-

ного поведения от обязанного лица.[1] А так как предметом нашего исследования в данном случае являются действия, совершаемые участниками конкретно-регулятивных правоотношений в соответствии с правами и обязанностями, то отсюда нетрудно предположить, что в этих действиях находят выражение закономерности, присущие правам и обязанностям, обуславливающим эти действия.

Что это за действия?

На стадии конкретно-регулятивных правоотношений принято различать несколько способов реализации прав и обязанностей: использование, исполнение и соблюдение. Указанным способам реализации прав и обязанностей свойственны особенности, позволяющие субъектам права взаимодействовать в рамках конкретно-регулятивных правоотношений. По существу, от сочетания этих способов зависит согласие воли участников конкретно-регулятивных правоотношений в направлении достижения интересов, носителями которых они являются.

Сказанное позволяет выделить два обобщенных варианта согласования действий по реализации прав и обязанностей, характерных для конкретно-регулятивных правоотношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. В первом случае, использованию права одной стороной корреспондирует активное исполнение обязанности другой. Обобщенно это можно выразить формулой "использование-исполнение". Во-втором случае, взаимодействие приобретает несколько иные черты. Активному использованию права управомоченной стороны соответствует пассивное поведение обязанной стороны. Действия обязанной стороны происходят в виде соблюдения. Этому случаю

---

[1] См.: Алексеев С.С. Указ.раб. т. I. С. 131-132.

соответствует формула "использование-соблюдение". Именно на такой основе обеспечивается требуемое взаимодействие участников конкретно-регулятивных правоотношений.

Тем не менее этого недостаточно для того, чтобы правильно осмыслить, каким образом происходит реализация прав и обязанностей в конкретно-регулятивных правоотношениях сферы контрольно-надзорной деятельности. Во-первых, рассматриваемая нами совокупность правовых связей относится к числу административных правовых отношений, в которых находят свое отражение специфические особенности управленческих отношений. И это проявляется прежде всего в том, что конкретно-регулятивным правоотношениям в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения присуще деление на два основных вида: вертикальные и горизонтальные. А так как взаимодействие сторон в их рамках имеет свою специфику и построено на двух управленческих началах "власть-подчинение" и "равенство сторон", то очевидно, что особенности отмеченных двух видов административных правоотношений не могут не сказаться на реализации прав и обязанностей в организационных отношениях в сфере контрольно-надзорной деятельности.

Во-вторых, при рассмотрении настоящего вопроса мы исходим из того, что права органов Госавтоинспекции по существу есть их обязанности. Поэтому в нашем случае целесообразней говорить скорей о полномочиях, а не о правах и обязанностях. Эти полномочия предоставляются ГАИ в целях достижения наиболее эффективных результатов в процессе реализации контрольно-надзорной функции. И поэтому для многих из них характерен властно-волевой момент.

В-третьих, административно-правовые отношения представляют собой форму связи между участниками процесса фактической реализации функций управления, урегулированную соответственно нормами административного права. А поскольку Госавтоинспекция выступает прежде всего в виде субъекта осуществления контрольно-надзорной функции, постольку необходимым условием осуществления "организационных" конкретно-регулятивных правоотношений в исследуемой сфере является обязательное участие в них органов ГАИ. А это значит, что на процесс реализации прав и обязанностей в этих правоотношениях решающее значение оказывает волеизъявление органов ГАИ, наделенных властными полномочиями. Очевидно, что изложенное имеет методологическое значение в плане познания особенностей реализации прав и обязанностей участниками контрольно-надзорной деятельности в рамках конкретно-регулятивных правоотношений. Как уже было показано ранее, организационные конкретно-регулятивные правоотношения бывают вертикальными и горизонтальными. Но в то же время для них также как и для всех регулятивных отношений характерно деление на пассивные и активные. Поэтому нетрудно предположить, что в рассматриваемых правовых связях действия по реализации прав и обязанностей соответствуют активному или пассивному типу правоотношений.

Между тем, при рассмотрении форм реализации управленческих функций не всегда учитываются особенности действий. Хотя их детальный анализ способствует уяснению не только результатов взаимодействия в рамках правовых отношений, но и эффективных путей их достижения.

Благодаря вертикальным правоотношениям происходит воплощение в жизнь основных функций органов ГАИ. Это означает, что в рамках вертикальных отношений реализуются полномочия Госавтоин-

спекции по проведению контроля и надзора, вытекающие из основного назначения этого органа. Этим полномочиям присущ властно-волевой момент, который проявляется в непосредственном управленческом воздействии на тот или иной объект, и который предполагает активное волеизъявление в форме использования.

Вместе с тем, следует учитывать разную правовую природу действий, осуществляемых путем использования права. И дело не в том, что эти действия имеют разные формы выражения и подразделяются на словесную и конклюдентную. Хотя такое деление следует признать плодотворным. А суть вопроса заключается в том, что они различаются между собой в зависимости от способа действия. Реализация административных прав в форме использования происходит при помощи двух основных способов: требования и непосредственных властных волевых действий.

Остановимся на этом вопросе подробней. Органы ГАИ наделены совокупностью полномочий, в содержании которых ярко выражено право требования от подконтрольных объектов следованию в своей деятельности законодательным и другим нормативным актам по вопросу обеспечения безопасности дорожного движения. К ним относятся: контрольно-надзорные полномочия по устранению выявленных недостатков; право регулирования дорожным движением; право давать подконтрольным объектам обязательные для выполнения предписания; право требовать от участников дорожного движения прекращения административных правонарушений; право запрещать эксплуатацию транспортных средств и т.д.

Перечисленные полномочия реализуются в вертикальных правоотношениях активного типа. Необходимое взаимодействие в их рамках достигается путем активных действий ГАИ по использованию своего права требования и соответствующим активным действиям

поднадзорных объектов по исполнению возложенных на них обязанностей следовать этим требованиям и тем самым содействовать реализации полномочий органов ГАИ. Суть подобного рода взаимодействия можно выразить формулой "команда - исполнение".

В юридической литературе право требования относят к пассивному вспомогательному средству обеспечения взаимодействия в рамках правовых отношений. По иному обстоит дело с административными правовыми отношениями, в том числе и в исследуемой сфере. В этом случае право требования приобретает властное качество, обеспечивающее согласованность действий управляемых. Реализация такого рода полномочий происходит посредством определенных жестов, сигналов, команд, предписаний, обязательных для исполнения, выражающих активное одностороннее волеизъявление органа ГАИ. Например, в Правилах дорожного движения закреплены специальные жесты-сигналы, предназначенные для регулирования дорожного движения. Работники ГАИ, реализуя полномочия по регулированию дорожным движением, используют эти жесты. В свою очередь водители и пешеходы исполняют эти сигналы и, таким образом, своими действиями не только способствуют реализации полномочий регулировщика, но и достигают согласованности действий с другими участниками дорожного движения.

Несколько иначе обстоит дело в вертикальных правоотношениях пассивного типа. В рамках этого вида связи также осуществляются властные полномочия в форме использования. Однако здесь активные действия Госавтоинспекции направлены только на непосредственную реализацию своих полномочий. Посредством вертикальных правоотношений пассивного типа осуществляется группа полномочий ГАИ по изучению деятельности объектов управления, а также разрешительные полномочия. Им корреспондируют обязаннос-

ти подконтрольных объектов пассивного содержания. Иными словами, граждане, должностные лица организаций и предприятий действия в форме соблюдения, воздерживаются от поведения, которое может помешать органам ГАИ осуществлять свои властные полномочия, создавая тем самым благоприятную возможность для их реализации. Например, в процессе проверки проведения предприятиями мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и содержанию транспортных средств в исправном состоянии работники ГАИ посещают транспортные предприятия, обследуют техническое состояние транспортных средств, изучают необходимую документацию и т.д. Руководители предприятий в этом случае обязаны не препятствовать проведению проверки, а наоборот, создавать необходимые условия: предоставлять помещение, транспорт для проверки, документацию.

Наряду с вертикальными правоотношениями важное место в эффективной реализации полномочий ГАИ занимают горизонтальные отношения, которые представляют собой одну из форм реализации обязанностей и прав в контрольно-надзорной деятельности. В их рамках происходит реализация организационных полномочий ГАИ. Их отличие от контрольно-надзорных полномочий заключается в отсутствии властно-распорядительных качеств. Участники такого рода отношений согласовывают свои действия на добровольной основе. И власть как таковая непосредственно на реализацию их прав и обязанностей не влияет. Это, в первую очередь, отношения между субъектами управления. Вместе с тем, это не означает, что согласованность действий участников по реализации прав и обязанностей в горизонтальных правоотношениях происходит самопроизвольно. Инициатором возникновения отношений может выступать любой участник контрольно-надзорной деятельности. Только инициатива проявляется в ви-

де предложений, запросов и т.д., обращенных к другой стороне. Таких вариантов взаимодействия в деятельности ГАИ множество. Например, осуществляя контроль за подготовкой водителей, ГАИ взаимодействует с Министерством здравоохранения по разработке правил проведения медицинского освидетельствования и перечня медицинских противопоказаний для допуска граждан к управлению транспортных средств. Или другой пример, ГАИ в процессе проведения межведомственных совещаний по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения приглашает для участия представителей различных заинтересованных ведомств.

Как видно в данном случае обе стороны совершают активные действия по реализации своих полномочий, которые способствуют решению задач этих органов. Некоторые особенности имеет реализация прав и обязанностей в горизонтальных отношениях между органами ГАИ и гражданами, организациями по поводу удовлетворения заявлений, ходатайств и прав последних. В этих случаях правоотношения возникают по инициативе подконтрольного объекта "граждан, организаций, предприятий", однако для органов ГАИ участие в них является прямой обязанностью. В то же время горизонтальные отношения существуют до принятия решения, а вынесение по этому поводу индивидуального акта связано уже с вертикальными правовыми связями. Отсюда следует, что горизонтальные правоотношения предшествуют отношениям вертикального типа. При этом действия участников горизонтальных отношений способствуют созданию наиболее благоприятных условий для реализации властных полномочий субъектов управления в вертикальном правоотношении. Наглядным примером может служить отношение между гражданами и должностными лицами ГАИ по поводу регистрации и учету автомототранспортных средств. Действия граждан направлены на подачу заявле-

ния и необходимых документов. Должностные лица ГАИ, в свою очередь, обязаны принимать эти заявления и своими действиями способствовать рассмотрению и решению вопроса по существу дела. Как видим, реализация полномочий ГАИ в такого рода случаях происходит в форме исполнения, так как право требования принадлежит лицу, подавшему заявление.

Действия участников контрольно-надзорной деятельности по реализации прав и обязанностей на стадии конкретно-регулятивных правоотношений весьма разнообразны. При помощи этих действий происходит воплощение в жизнь норм административного права, и тем самым, достигаются цели административно-правового регулирования в сфере контрольно-надзорной деятельности, а именно - упорядочение общественных отношений, обеспечивающих безопасность людей, ритмичность и согласованность дорожного движения. В то же время волеизъявление ГАИ в рамках административных правоотношений выступает в виде фактического регулятора поведения граждан, предприятий, организаций и т.д., деятельность которых связана со сферой безопасности дорожного движения. Поэтому характер, содержание, сущность взаимодействия участников контрольно-надзорной деятельности в нашем случае детерминируется, в первую очередь, юридически значимыми действиями ГАИ по реализации управленческих полномочий. Отсюда предметом дальнейшего анализа являются волеизъявления органов ГАИ, выраженные в актах реализации прав и обязанностей, которые призваны обеспечить упорядочение общественных отношений в сфере безопасности дорожного движения.

Обычно, акты реализации прав и обязанностей в теории права определяются как юридически значимые результативные действия субъектов, в которых реально осуществляются, выраженные в пра-

вах и обязанностях, меры поведения - возможности и требования.[I]

В целом данное определение всесторонне отражает сущность этих актов. Тем не менее, актам реализации прав и обязанностей, связанных с конкретно-регулятивными правоотношениями в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, присущи свои особенности.

Во-первых, прежде всего рассматриваемые акты относятся к числу административных, так как контрольно-надзорная деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения представляет собой специфический вид управленческой деятельности. А права и обязанности участников этой деятельности закреплены в нормах административного права и представляют собой юридические средства, обеспечивающие практическое осуществление регулятивно-охранительной функции в сфере безопасности дорожного движения. С учетом сказанного, акты реализации прав и обязанностей можно определить как юридически значимые, результативные действия участников контрольно-надзорной деятельности, совершаемые в соответствии с правами и обязанностями, в процессе практического осуществления регулятивно-охранительной функции в сфере безопасности дорожного движения.

Во-вторых, речь в данном случае идет об актах использования. Акты использования являются одной из основных форм реализации полномочий ГАИ на стадии конкретно-регулятивных правоотношений. Благодаря этим актам конкретизируются права и обязанности подконтрольных объектов, практически обеспечивается организация контроля и надзора, а также разрешаются управленческие вопросы применительно к конкретным случаям и реализуются права и законные интересы граждан, организаций, предприятий и т.д. в

[I] См.: Алексеев С.С. Указ.раб. т.2. С.27-28.

сфере безопасности дорожного движения. А это значит, что регулятивное воздействие, осуществляемое органами Госавтоинспекции, обеспечивается при помощи актов использования.

С учетом сказанного акты использования (исполнения) полномочий в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения представляют собой юридически значимые действия органов ГАИ по практическому осуществлению регулятивной функции в соответствии с наделенными полномочиями.

Госавтоинспекция по своему правовому положению относится к специальным органам управления, осуществляющим контроль и надзор за соблюдением установленных государством правил, нормативов и стандартов, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения. С этой целью органы ГАИ наделены разнообразными полномочиями, классификация которых была проведена ранее и которая показала, что эти полномочия обусловлены не только целями и задачами, стоящими перед этими органами, но и особенностями развития сферы безопасности дорожного движения в стране. А так как акты реализации прав и обязанностей представляют собой волевые действия участников административных правоотношений, совершаемые в соответствии с правовыми предписаниями, то нетрудно предположить, что разнообразие актов использования в сфере контрольно-надзорной деятельности в полной мере обусловлено указанными факторами. Сказанное создает благоприятную основу для классификации актов использования органами ГАИ. Она позволит уяснить не только назначение актов использования, но и способы, содержание, а также форму их выражения.

В первую очередь для настоящей классификации интерес представляет деление актов использования в зависимости от юридического результата. Согласно этому критерию акты использования

делятся на две группы.

1. Акты влекущие правовые последствия.

2. Акты непосредственно не влекущие правовые последствия.

Предлагаемый критерий имеет для исследования актов использования одно бесспорное преимущество. Он отражает деление актов по признаку согласования с основными группами управленческих отношений: горизонтальными и вертикальными.

Акты влекущие правовые последствия. Это юридически значимые результативные действия по практическому осуществлению властных полномочий органов ГАИ. Эти акты влекут за собой возникновение, изменение и прекращение административных правоотношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. Они делятся на индивидуальные акты и властные, волевые действия.

Акты не влекущие непосредственно правовых последствий представляют собой организационные действия, в которых происходит воплощение в жизнь организационных полномочий как внутренних, так и внешних. Эти действия носят второстепенный, обеспечительный характер и направлены на создание благоприятных условий для эффективной реализации властных полномочий.

Вместе с тем, контрольно-надзорная деятельность ГАИ осуществляется в виде последовательно сменяющих друг друга и совершаемых в определенном порядке перечисленных актов использования. И от того, насколько эти акты между собой связаны и насколько точно они исполняются, зависит эффективность этого вида управленческой деятельности. При этом необходимо оговориться, речь идет об актах использования, которые сводятся в основном к обеспечению оптимального течения процессов реализации административных норм в сфере безопасности дорожного движения.

По способу действий акты использования подразделяются на властные действия, организационные действия и действия требования.

Наиболее распространенный способ реализации властных полномочий - это акты требования. По существу вся деятельность ГАИ построена на принципе требования от подконтрольных объектов соблюдения исполнения прав и обязанностей в сфере безопасности дорожного движения. Но эти акты не смогли бы реально осуществляться, если бы не властные действия. Путем этих актов ГАИ проводит подготовительную работу по сбору информации, принятию решения по тому или иному управленческому вопросу. Наблюдает за деятельностью подконтрольных объектов, за состоянием дорог, транспортных средств, за соответствием состояния объектов установленным требованиям на стадии подготовительных работ или в процессе дорожного движения, регулирует процесс перемещения транспортных средств и пешеходов и многое другое. В этих действиях выражается властное волеизъявление органов ГАИ. В случае выявленных недостатков и незначительных отклонений в действиях подконтрольных объектов от правил, нормативов, стандартов и т.д. по безопасности дорожного движения, органы ГАИ используют акты требования, которые представляют собой результат властных действий. К подобным актам можно отнести акты предупреждения и акты-пресечения, акты предписания. В особую группу можно выделить акты-разрешения. Согласно этим актам граждане, предприятия приобретают права, необходимые для участия в том или ином виде деятельности в сфере безопасности дорожного движения. Вместе с тем, эти акты также относятся к заключительному этапу разрешения управленческих вопросов. Их изданию предшествуют властные действия по проверке обоснованности требований граждан, органи-

МВД, регулирующих его деятельность. Однако, как представляется, кроме того, что в этих актах необходимо указывать основания, в соответствии с которыми выдаются разрешения, необходимо также издание актов в случае отказа в выдаче разрешения. При этом отказ должен быть подробным образом аргументирован. Несмотря на то, что подобного рода деятельность ГАИ непосредственно влияет на правовое положение граждан и других участников контрольно-надзорной деятельности, такие акты почти не применяются. Вместе с тем, только при наличии подобного рода документов можно обеспечить действенный прокурорский надзор. Использование полномочий ГАИ осуществляется также при помощи актов-предписаний.

Акты-предписания издаются в результате выявленных недостатков в деятельности подконтрольных органов. Акты-предписания имеют профилактические характеры. К сожалению, основание их применения, а также форма недостаточно полно урегулированы законодательством. А это является одним из непременных условий эффективности и действительности акта. Сказанное в полной мере относится и к актам-запрещениям.

Основанием издания актов-предупреждений является возникновение возможности наступления отрицательных последствий для сферы безопасности дорожного движения. Эти акты больше не влекут за собой никаких других правовых последствий. К сожалению, в настоящее время нет строго установленной единой формы этих актов.

Индивидуальные акты-пресечения обеспечительного характера. К ним относятся акты-задержания, досмотра транспортных средств, изъятие документов на право вождения, освидетельствование. Особенность этих актов заключается в том, что применяются в целях пресечения административных правонарушений и предшествуют воз-

никновению актов по применению санкций в административном праве. Перечисленные акты относятся к числу актов-документов, и в них должно быть отражено следующее: а) от какого должностного лица или органа исходит соответствующий акт-документ; б) дата его принятия; в) кому адресуется; г) на основании каких норм права данный документ вынесен; д) что послужило основанием вынесения решения; е) порядок обжалования; ж) указание на юридические последствия в случае неисполнения; з) кто вынес решение.

Вместе с тем, широко используется в сфере контрольно-надзорной деятельности устный способ властного волеизъявления. Это в первую очередь, акты-указания, жесты регулировщика, устные приказы, требования и т.д. Данные акты применяются работниками ГАИ при решении вопросов управления, имеющих оперативный характер. Основное требование к устным актам заключается в том, что бы он был понятен тем, кому он адресован. Поэтому использование такого рода актов должно происходить в определенном порядке и выражаться в установленной законом форме.

§ 3. Реализация прав и обязанностей в охранительных отношениях

Третий пласт административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности составляют охранительные отношения, при помощи которых приводятся в действия специальные средства обеспечения юридических обязанностей и, в случае необходимости, применяются меры государственно-принудительного воздействия. Рассмотрение процесса реализации прав и обязанностей

в рамках охранительных отношений, образующих особый защитный слой в сфере контрольно-надзорной деятельности, позволяет раскрыть внутреннюю сторону надзорного механизма этой деятельности, показать, каким образом при помощи применения государственно-принудительных мер органы Госавтоинспекции оказывают упорядочивающее воздействие на общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения. Указанный вопрос, как и проблема охранительных правоотношений вообще, чрезвычайно важны, так как обладают большим теоретическим и практическим потенциалом. Именно этим объясняется повышенное внимание ученых к охранительным отношениям как в общей теории права[1], так и в отраслевых юридических науках[2], что естественным образом благоприятно сказывается на всестороннем их изучении.

Для исследования охранительных отношений характерен функциональный подход. При помощи этого подхода получены разнообразные трактовки данного правового явления. Под охранительными понимаются отношения, при помощи которых осуществляются меры юридической ответственности[3], правоотношения между государством (в лице его органов) и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения и неблагоп-

---

[1] Разработка теоретических аспектов охранительных отношений проведена в работах Н.Г.Александрова, С.С.Алексеева, Л.С.Явича, Б.Т.Базылева и других авторов.

[2] Отраслевые охранительные отношения освещены в работах И.И.Веремеенко, Н.А.Огурцова, В.Г.Смирнова и других авторов.

[3] См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекции. - Свердловск, 1973, т. I. С.268.

риятные последствия за совершенное правонарушение в соответствии с санкцией нарушенной юридической нормы[1], отношения, направленные на восстановление нарушенного правопорядка[2], разновидность обеспечительных правовых отношений, в рамках которых реализуются предусмотренные в санкции меры государственного обеспечения в случае, когда допущено отклоняющее поведение[3] и т.д. В каждом из приведенных суждений есть свое рациональное зерно, и поэтому нет нужды оспаривать их необходимость. Однако анализ указанных определений позволяет сделать вывод об очевидном преобладании внимания исследователей к функциональному назначению охранительных отношений под углом зрения их юридической роли. Безусловно, юридический аспект исследования весьма важен. Но не следует забывать, что в рамках отношений охранительного типа воплощается защитная функция государства, являющегося гарантом существующей в обществе системы социальных отношений. И особенности охранительных отношений находятся в прямой зависимости от характера деятельности государственных органов по обеспечению законности и правопорядка. В связи с этим, есть все основания полагать, что являясь юридическим средством реализации субъективных прав и юридических обязанностей, охранительные отношения выполняют также управленческую нагрузку в сфере государственного управления. А именно: обеспечивают практическое осуществле-

[1] См.: Базылев Б.Т. Юридическая ответственность как охранительные правоотношения. Советское государство и право. 1980, № 8 С. 122.

[2] См.: Явич Л.С. Общая теория права. - Ленинград, 1976. С. 219.

[3] См.: Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. - Казань, 1987. С.290.

ние управленческих функций. Поэтому характеристика охранительных отношений только как юридического средства правового регулирования представляется недостаточно полной, поскольку в этом случае остаются в стороне особенности взаимодействия между их участниками - субъектами и объектами управления. Другими словами, в силу ограниченности юридического аспекта происходит недооценка управленческой роли охранительных отношений.

Вместе с тем, в литературе подчеркивается, что методологической основой исследования правовых отношений, как юридической формы социального взаимодействия, служит положение о взаимодействии как двустороннем процессе, для познания природы которого необходимо сперва рассмотреть его с двух различных точек зрения, а затем подытожить совокупный результат.[I] Осуществление этого положения, в нашем случае, предполагает смену исследовательской позиции, т.е. переход от исследования юридического аспекта правовых отношений к анализу их служебной роли в правовых механизмах управленческой деятельности. Следует заметить, что последний аспект исследования открывает новые возможности в плане научного познания социальной ценности различного рода правовых связей, в том числе охранительных отношений, что является особенно актуальным на данном этапе разработки теории правовых отношений.

Подводя итог, следует сказать, что указанные два аспекта (юридический и управленческий) анализ функционального назначения охранительных отношений не противоречат друг другу. Более того, они дополняют друг друга. Юридический аспект позволяет исследователю изучать те или иные отношения в качестве средств

[I] См.: Лазарев В.В., Левченко. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. - М., 1989. С.56.

механизма правового регулирования. Полученные теоретические выкладки в этом случае служат отправной точкой дальнейшего их анализа. При управленческом подходе высвечивается зависимость исследуемых отношений от характера деятельности, содержание которой они составляют, что позволяет выйти на новый уровень изучения последних, поскольку предполагает использование понятийного аппарата не только теории права, но и науки управления.

Особая, жизненно важная ценность общественных отношений, составляющих сферу безопасности дорожного движения, охраняемых нормами административного права и, обусловленный этим административно-правовой метод регулирования, при помощи которого государство принуждает к соблюдению норм административного права, придают охранительным отношениям в этой сфере ряд существенных особенностей, отличающих их от других правоотношений. Эти особенности получают, в первую очередь, свое выражение в качественно отличном от других содержании юридических фактов, с которыми связывается возникновение охранительных правоотношений (совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения) и вытекающих из этого круга участников, специфическом объекте и, наконец, в юридическом неравенстве сторон этих отношений. Охранительные отношения в сфере контрольно-надзорной деятельности - это всегда "властеотношения". Только в отличие от общих и конкретных отношений регулятивного типа, рассмотренных ранее и призванных обеспечить надлежащую организацию дорожного движения, охранительные правоотношения возникают в результате неправомерных действий должностных лиц и граждан и направлены на пресечение этих действий, применение к лицам, их совершившим, мер государственного принуждения, а также привлечение их к юридической ответственности. Другими словами, охранительные отношения

в исследуемой области призваны обеспечить охрану общественных отношений, составляющих собственно сферу безопасности дорожного движения, от негативных посягательств. В этой связи при рассмотрении вопроса реализации прав и обязанностей участниками административно-правовых отношений охранительного типа, входящих в содержание контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, необходимо учитывать функциональное назначение этих отношений в указанной сфере. Дело в том, что реализация прав и обязанностей представляет собой практическое выполнение сторонами правовых отношений, мер дозволенного и необходимого поведения в соответствии с нормативными предписаниями. В результате чего права и обязанности находят свое реальное выражение в юридически значимых действиях участников правовых отношений. Благодаря этим действиям происходит реальное объединение их усилий в направлении поставленных целей и задач. Эти действия являются относительно законченными актами индивидуальной деятельности, способствующие осуществлению правовых отношений вообще, и охранительных, в частности. Поэтому, уяснение природы и особенностей актов реализации прав и обязанностей в отрыве от социального назначения правовых отношений, в рамках которых эта реализация происходит, невозможно.

Достижению поставленной цели может способствовать определение предмета административно-правовых отношений охранительного типа в исследуемой сфере. Под предметом правовых отношений принято понимать то, по поводу чего складываются данные отношения. Для этого требуется выбрать критерий или несколько критериев, которые могут быть положены в основу определения предмета интересующих правовых связей, что естественным образом будет способствовать раскрытию смысла действий по реализации прав и обязанностей, а также позволит выделить данные отноше-

ния из совокупности иных вариантов отношений.

Охранительные отношения в сфере контрольно-надзорной деятельности ГАИ представляют собой разновидность охранительных отношений. Поэтому к ним в полной мере относится общая характеристика охранительных правоотношений. В теории права под этим видом правовой связи принято понимать отношения, в рамках которых реализуются предусмотренные санкцией меры государственно-принудительного воздействия в случае, когда допущены неправомерные действия, с которыми закон связывает наступление негативных правовых последствий. Основной акцент в данном случае делается на связи охранительных отношений с мерами государственно-принудительного воздействия. Этот критерий имеет позитивное значение, поскольку позволяет отграничить отношения охранительного типа от других видов правовых связей, в том числе общерегулятивных и конкретно-регулятивных, которым было уделено внимание ранее. Вместе с тем, он не дает ответа на главный вопрос о сути рассматриваемых отношений, о их роли в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. Ведь в этой сфере могут, например, возникать уголовно-правовые отношения, которые также являются отношениями охранительного типа. В этой связи следует заметить, что рассматриваемые в настоящем диссертационном исследовании охранительные отношения относятся к числу управленческих отношений, урегулированных нормами административного права. А это в свою очередь означает, что им присущи черты, свойственные всем административно-правовым отношениям, которые складываются преимущественно в сфере государственного управления; возникают при обязательном участии субъекта управления, который является носителем управленческих функций; взаимные права и обязанности участников связаны с практическим

осуществлением определенных действий в сфере управления и т.д.[1] Изложенное позволяет говорить об управленческой природе рассматриваемых отношений. Вместе с тем, в литературе под предметом управленческих отношений, как правило, понимается "процесс осуществления управленческих функций".[2] А поскольку этот критерий позволяет наиболее полно показать назначение управленческих отношений, постольку именно он и должен быть положен в основу определения предмета охранительных отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Таким образом, отталкиваясь от приведенных выше критериев, можно определить суть и границы возникновения охранительных правоотношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Во-первых, это административные правоотношения, которые складываются в сфере контрольно-надзорной деятельности органов ГАИ по поводу осуществления управленческий функций. Возникает закономерный вопрос: каких? Для того, чтобы на него ответить, необходимо обратиться к сущности контрольно-надзорной деятельности. Это тем более необходимо, поскольку в административно-правовой литературе нет единого мнения по этому поводу.

Некоторые ученые предлагают рассматривать органы ГАИ в виде органов административного надзора, поскольку стержнем их юридического механизма является государственное принуждение. Несомненно, применение мер административного принуждения зани-

---

[1] Этот вопрос подробно освещен в работах Ю.М.Козлова и Г.И.Петрова.

[2] См.: Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. - М., 1986. С.186.

мает важное место в деятельности органов Госавтоинспекции. Однако, во-первых, меры принуждения не являются единственными правовыми средствами, применяемыми в рамках контрольно-надзорной деятельности. Во-вторых, применение принуждения не является основным способом управляющего воздействия. В случае, когда субъекты права строят свое поведение в соответствии с правовыми предписаниями, необходимость подключения органов государственного управления к процессу реализации прав и обязанностей отсутствует. Поэтому создание правовых условий, которые бы стимулировали участников сферы безопасности дорожного движения соблюдать нормы права, является наиболее предпочтительным и экономически выгодным способом управленческого воздействия, поскольку не требует дополнительных затрат на содержание специального аппарата государственного принуждения. Не следует забывать о другой стороне данного вопроса. Контрольно-надзорная деятельность представляет собой особый вид правоприменительной деятельности, управленческое воздействие которой направлено на обеспечение законности и правопорядка в сфере безопасности дорожного движения. Правоприменительная деятельность органов государственного управления не только обеспечивается правом, но и определяется им.[I] И поэтому, для того чтобы глубже понять природу этой деятельности, важно обратиться к технико-юридическому содержанию права, в структуру которого входят регулятивная и охранительная специально-юридическая функции. Эти функции накладывают свой отпечаток на все элементы, входящие в систему правового воздействия. А поскольку контрольно-надзорная деятельность является необходимым следствием права, поскольку она призвана обеспечить реализацию норм

[I] См.: Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. - М., 1979. С.5.

права в сфере безопасности дорожного движения и поэтому сопутствует каждому правореализующему процессу, постольку ее юридический механизм отражает в себе функциональные особенности права. Поэтому их функции в обществе совпадают.

Таким образом, представляется правильным вывод, что особенностью контрольно-надзорной деятельности является ее двойственный характер, который проявляется в регулятивном и охранительном, управленческом воздействии на общественные отношения, зарождающиеся и развивающиеся в связи с использованием транспортных средств. Причем, в отличие от управленческих функций контроля и надзора, понимаемых как относительно обособленные виды управленческой деятельности, направленные на обеспечение безопасности дорожного движения, регулятивная и охранительная функции связаны с особенностями контрольно-надзорной деятельности Госавтоинспекции, осуществляемой в специально установленных законом формах государственно-властной, организующей деятельности компетентных государственных органов по вынесению индивидуально-конкретных правовых предписаний. Регулятивная и охранительная правовые функции в той или иной мере подчинены обеспечению контрольной и надзорной функций, поскольку их назначение в рассматриваемой сфере предопределяется назначением права - обеспечить управленческое воздействие на общественные отношения с целью решения управленческих задач. Реализуются они при помощи соответствующих юридических средств, а именно посредством административно-правовых отношений регулятивного и охранительного типа. До настоящего времени речь шла только об общих и конкретных регулятивных правовых отношениях, в рамках которых реализуются права и обязанности граждан, государственных органов, в том числе Госавтоинспекции, предприятий, организаций и учре-

ждений с различными формами собственности в данной сфере. При этом было установлено, что участники этих отношений не только удовлетворяют собственные интересы и способствуют реализации субъективных прав и юридических обязанностей индивидов, с которыми они взаимодействуют, но и создают благоприятные условия для достижения целей административно-правового регулирования в сфере безопасности дорожного движения. А именно, способствуют достижению такого состояния общественных отношений, которое обеспечило бы безопасность людей и согласованность процесса перемещения транспортных средств и пешеходов по дорогам. Отсюда представляется возможным говорить, что указанные общие и конкретные регулятивные, административно-правовые отношения, содействуя реальному воплощению контрольного (регулятивного) воздействия органов ГАИ, способствуют созданию правовых условий, обеспечивающих оптимальную реализацию прав и обязанностей в сфере безопасности дорожного движения. В результате их осуществления происходит подъем социально-правовой активности лиц, участвующих в сфере безопасности дорожного движения, что естественным образом благоприятно сказывается на состоянии процесса перемещения транспортных средств. Однако органы Госавтоинспекции имеют дело не только с обеспечением надлежащей правовой организации дорожного движения при помощи индивидуально-правового регулирования, но и с охраной существующих общественных отношений. Дело в том, что далеко не все участники рассматриваемой сферы, соблюдают правовые установления. В результате неправомерных действий ущемляются субъективные права, не выполняются возложенные обязанности, и тем самым происходит нарушение согласованности действий участников процесса дорожного движения, что естественным образом способствует возникновению негативных

последствий. Посредством надзорного воздействия осуществляется защита субъективных прав граждан, организаций, предприятий и т.д. от негативных посягательств, применяются многие меры административного принуждения к лицам, виновным в нарушении установленных правил, возлагается на этих лиц юридическая ответственность, а также обеспечивается ее реализация. Надзорная деятельность ГАИ представляется незаменимым средством обеспечения правопорядка в сфере безопасности дорожного движения. Для решения этой задачи органы ГАИ наделены властными полномочиями по применению принудительных мер, способствующих пресечению правонарушений и обеспечению условий для последующего привлечения виновных к ответственности, а также полномочиями по реализации административно-правовых санкций. Эти полномочия позволяют органам ГАИ, в случае возникновения необходимости, подтвердить существование субъективных прав участников дорожного движения, отдать приказ о исполнении юридической обязанности, а если лицо уклоняется от выполнения нормативных предписаний, привлечь его к юридической ответственности.

Таким образом, суть надзорной деятельности ГАИ сводится к целенаправленному, охранительному воздействию на общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения. Это воздействие находит свое выражение в практической реализации охранительной функции, призваной обеспечить защиту общественных отношений в сфере безопасности дорожного движения от негативных посягательств. Правовые отношения, складывающиеся в процессе практического осуществления охранительной функции, не могут не быть носителями аналогичной функции, поскольку они возникают непосредственно в связи с ее реальным воплощением. Поэтому вполне допустимы отношения, возникающие между участниками контрольно-

надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения по поводу практического осуществления охранительной функции, считать отношениями охранительного типа. Отсюда есть все основания полагать, что охранительные отношения в нашем случае представляют собой урегулированные нормами административного права управленческие отношения, возникающие по поводу практического осуществления правоохранительной функции контрольно-надзорной деятельности.

Следовательно, охранительные отношения являются правовой формой надзорной деятельности ГАИ. Они находятся в прямой зависимости от состояния последней и выражают все то, что характерно для надзорного воздействия. Вместе с тем, надзорная деятельность протекает в рамках охранительных правовых отношений, особенности которых также откладывают свой отпечаток на специфику этой деятельности. Ведь по существу охранительные отношения обеспечивают органы ГАИ правовыми возможностями, позволяющими им вмешиваться в процесс реализации прав и обязанностей в сфере безопасности дорожного движения, в случае нарушения субъективных прав или невыполнения запретов гражданами, должностными лицами предприятий, организаций и т.д.

Рассматриваемые отношения представляют собой правовую форму осуществления охранительного воздействия органами ГАИ. Поэтому будет справедливо считать, что охранительные отношения выполняют защитную функцию в правовом механизме контрольно-надзорной деятельности и составляют содержание надзорной деятельности органов ГАИ. Из сказанного становится очевидно, что административный надзор - это лишь одно из направлений деятельности органов ГАИ. И поэтому нецелесообразно сводить контрольно-надзорную деятельность, направленную на обеспечение безопасности

дорожного движения, только к осуществлению административного надзора. Представляется, что в данном случае налицо переоценка роли надзора, которая является следствием ранее господствовавшей в стране административно-командной системы, и которая приводит к ограничению содержания деятельности органов ГАИ.

Что же касается охранительных отношений, то в связи с тем, что они опосредуют особый вид управленческой деятельности - административный надзор, нетрудно предположить, что действия по реализации прав и обязанностей, в данном случае, тесно связаны с реальным воплощением в сфере деятельности Госавтоинспекции надзорной функции. Поэтому эти действия можно представить в виде организационно-правовых способов, при помощи которых происходит охранительное воздействие, направленное на общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения, с целью обеспечения их неприкосновенности.

Надзорное воздействие обеспечивается совокупностью охранительных правоотношений, которые при ближайшем рассмотрении сферы контрольно-надзорной деятельности можно представить в виде цепочки последовательно сменяющих друг друга правовых связей, объединеных одной целью - охраной общественных отношений, составляющих сферу безопасности дорожного движения. При этом каждое из них выполняет в этой цепочке свою роль, что естественным образом не может не сказываться на разновидностях и особенностях действий по реализации прав и обязанностей. Принимая во внимание этот факт, представляется особенно важным определить разновидности административно-правовых отношений охранительного типа и соответственно способы их реализации в рассматриваемой сфере.

Во-вторых, административно-правовые отношения охранительного типа, складывающиеся в рамках интересующей нас сферы, представляют своего рода правовое средство, используемое контрольно-надзорными органами в отношении лиц, совершивших неправомерные поступки. Поэтому уяснить природу этих отношений и провести классификацию невозможно в отрыве от административно-принудительных мер, применяемых при их помощи.

Административно-правовые меры весьма многочислены и разнообразны. К вопросу их классификации обращалось много ученых, используя при этом различные критерии: способ обеспечения правопорядка, цель обеспечения правопорядка, цель применения и др. Наиболее приемлемую классификацию мер административного воздействия, которую поддерживают многие ученые административисты, предложил М.И.Еропкин. В качестве основания он использовал способ охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. В зависимости от этого меры административного воздействия разделены на три группы: а) административно-предупредительные; б) административного пресечения; в) административные взыскания.[I] Эта классификация обладает рядом весьма важных качеств для настоящего исследования. Во-первых, она включает в себя основные группы административно-правовых мер, используемых в сфере безопасности дорожного движения. Во-вторых, данная классификация учитывает особенности применения мер принуждения, что благоприятно сказывается на уяснении сущности механизма их реализации. Однако в административно-правовой литературе по поводу природы принудительных мер, а также оснований их реализации

[I] См.: Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. - М., 1965. С. 120.

встречаются весьма различные точки зрения. Ряд авторов считает, что взыскания, меры пресечения и административно-предупредительные меры следует считать мерами принуждения.[1] Другая часть ученых под мерами принуждения понимает меры взыскания и пресечения. Например, М.С.Студеникина считает, что меры административно-предупредительного характера не должны включаться в общую классификацию мер административного принуждения, поскольку они не обусловлены наличием правонарушения.[2] Поэтому для того, чтобы определить меры административного принуждения, реализуемые через охранительные правоотношения, следует более подробно проанализировать меры, входящие в перечесленные группы.

Аднимистративно-предупредительные меры. Эта группа состоит из мер административного воздействия, применяемых органами ГАИ в целях предупреждения возможных правонарушений и наступления негативных последствий в процессе дорожного движения. По своей юридической природе административно-предупредительные меры отличаются от других мер. Основанием их применения является возникновение условий, угрожающий жизни и здоровью людей, а не совершение конкретного правонарушения. Ограничение или запрещение движения транспорта и пешеходов на отдельных участках улиц и дорог, когда их эксплуатация угрожает безопасности движения, остановка транспортных средств с целью проверки их технического состояния, ограничение скорости движения на опасных участках дороги и т.д.,-все это административно-предупредительные меры. Учитывая то обстоятельство, что указанные меры не

---

[1] См.: Козырева Т.И. Административное принуждение и его виды. - М., 1957. С.21; Еропкин М.И. Указ.раб. С. 118-119.

[2] См.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. - М., 1974. С. 109.

связаны с правонарушениями, как основанием их применения, нетрудно предположить, что они не являются мерами административного принуждения, которые используются только в случае совершения правонарушения. Конечно, если не рассматривать "принуждение" как синоним "властности". Потому что в этом случае любое властное полномочие органа государственного управления имеет принудительный характер, поскольку предполагает вполне определенную меру воздействия на волю оппонента, вне зависимости от его желаний. Следовательно, их реализация через охранительные отношения невозможна.

Меры административного пресечения. Они составляют вторую группу мер административного воздействия, применяемых органами ГАИ для прекращения в принудительном порядке противоправных действий, представляющих общественную опасность и нарушающих установленный порядок. При их помощи органы ГАИ вклиниваются в процесс правореализации в сфере безопасности дорожного движения, в том случае, когда индивид не исполняет возложенную на него обязанность, что создает препятствие в реализации субъективных прав остальных участников этой сферы. Меры административного пресечения разнообразны. Одни из них - требование о прекращении неправомерного поведения, запрещение эксплуатации транспортных средств, если их техническое состояние не отвечает требованиям действующего законодательства и т.д. - принимаются с целью прекращения противоправного поведения лица. Другие - административное задержание, изъятие документов и т.д. - обеспечивают задачи процессуального порядка. Основанием их применения является совершение правонарушения. Однако, это не является достаточным поводом считать, что действия, направленные на пресечение правонарушений, реализуются в рамках охранительных отношений. Де-

ло в том, что реализация мер пресечения выражается прежде всего в требовании, обращенном к правонарушителю, прекратить противоправное деяние. Это требование носит форму индивидуального акта, который уточняет обязанности правонарушителя и определяет конкретные пути достижения этой цели. Если правонарушитель своими активными действиями исполнил возложенную этим актом обязанность, это означает, что мера пресечения выполнила свое назначение и произошла ее реализация в форме исполнения. В охранительных правоотношениях право на государственное принудительное воздействие корреспондирует обязанность претерпевать это воздействие.[I] Претерпевать - отвечать, нести ответственность. А это значит, что претерпевание, характеризующее содержание юридической обязанности в охранительных правоотношениях , выражается в необходимости нести принудительное воздействие в виде ответственности за совершенное правонарушение. В процессе реализации мер пресечения на лицо также возлагается принудительная юридическая обязанность, но эта обязанность не является наказанием, поскольку меры пресечения служат другим целям - пресечь правонарушение и обеспечить условия для привлечения правонарушителя к ответственности в последующем. Поэтому между исполнением обязанности и притерпеванием лишений нельзя ставить знак равенства. Таким образом, акцент на узловом моменте осуществления мер пресечения - возложение обязанности, приводит к выводу о невозможности их реализации в рамках охранительных правоотношений. И придерживаться противоположной точки зрения, означает - чрезмерное расширение функционального назначения этих отношений.

Административное взыскание. Заключительную группу мер ад-

[I] См.: Алексеев С.С. Общая теория права.- М., 1982, т.2. С.127.

министративного воздействия составляют меры административного взыскания. Административное взыскание является мерой ответственности[1], установленной законом и применяемой за правонарушение в целях общей и частной превенции. Совокупность административных взысканий, реализуемых в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, включает в себя различные по характеру и правовым последствиям меры: предупреждение, штраф, лишение права на управление транспортным средством. Административные взыскания служат целям наказания лица, совершившего административный проступок. В каждом взыскании неизменно присутствует элемент определенного претерпевания, стеснения субъективных прав правонарушителя соответствующими лишениями и неблагоприятными последствиями за совершенное.[2] Следовательно, принудительное воздействие в рамках охранительных правоотношений сводится к осуществлению административных взысканий.

Ранее уже обращалось внимание на то, что осуществление правовых отношений тесно связано с четырьмя формами реализации права: соблюдение, исполнение, использование и применение. При этом каждой форме соответствует свой тип правового отношения: для соблюдения права присущи общерегулятивные правоотношения, для использования и исполнения характерны конкретно-регулятивные отношения, применение права осуществляется главным образом

---

[1] См.: Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? - М., 1990. С.31.

[2] См.: Горох В.В. Административная ответственность за нарушения правил безопасности дорожного движения и меры по их принуждению. Автореферат дисс. на соискание уч.ст. кандидата юр.наук. 1975. С.16.

в рамках охранительных отношений. Применение права является своеобразной формой реализации правовых предписаний. Это своеобразие заключается в том, что данная форма предполагает властное вмешательство государства в процессы правореализации. Необходимость такого вмешательства обусловлена особенностями функционирования права и государства, а также общественными отношениями, требующими применения права. Примером таких общественных отношений могут послужить отношения между органами государства, различными учреждениями, организациями и гражданами по поводу обеспечения безопасности дорожного движения. Правоприменительная деятельность здесь требуется для разрешения разнообразных управленческих вопросов, связанных с реализацией прав и обязанностей участников процесса перемещения, оценкой действий, а также применения мер принуждения. В силу этого, управленческая природа применения норм административного права рассматривается довольно широко. Во-первых, применение права связывается с деятельностью компетентных государственных органов по вынесению индивидуально-конкретных предписаний. Наиболее развернутое определение применения административного права дано А.П.Кореневым, который убедительно обосновал, что применение - это одна из форм реализации административно-правовых норм, состоящая в государственно-властной деятельности уполномоченных органов по разрешению на основе норм административного права индивидуально-конкретных управленческих дел, осуществляется в установленном порядке, посредством юридических и неюридических способов и средств.[I] При таком подходе для большинства административно-правовых отношений характерно применение права. Это подтверждается общетеоре-

---

[I] См.: Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. - М., 1978. С. 62.

тическим выводом о том, что применение является сложной формой реализации права, объединяющей в себе черты других правовых форм, в частности, соблюдение, исполнение, использование.[1]

Во-вторых, применение права рассматривается с позиций формы реализации охранительно-правовых отношений.[2] В данном случае о применении права говорится в узком смысле слова. Для настоящего исследования более приемлема последняя точка зрения, поскольку она способствует проведению границ между актами применения права, выносимыми в связи с охраной общественных отношений от негативных посягательств, и актами, которые применяются в процессе регулирования общественных отношений. Эти акты весьма различны как по форме, так и по содержанию.

Таким образом, юридическая природа охранительных правоотношений заключается в том, что они опосредствуют применение административных взысканий. Это теоретическое положение является предпосылкой ответа на вопрос о внутренних рычагах надзорного воздействия, осуществляемого органами ГАИ, в области безопасности дорожного движения, суть которого заключается в том, что охранительные отношения не только опосредствуют применение административных взысканий, но и являются средством воплощения надзорной функции органов ГАИ. Следовательно, надзорное воздействие в данном случае обеспечивается путем применения административных взысканий.

И, наконец, о связи административных взысканий и административной ответственности. При существующем в административно-правовой науке положении, когда отсутствует единая трактовка

---

[1] См.: Явич Л.С. Общая теория права. - Ленинград, 1976. С. 230

[2] См.: Лазарев В.В. Применение советского права. - Казань. М., 1972. С.10.

объема административной ответственности, рассмотрение вопроса соотношения административных взысканий и ответственности имеет определенное значение, так как позволяет определить своеобразие актов, применяемых при осуществлении охранительных правоотношений. Одни ученые под ответственностью понимают применение и реализацию санкций в случае совершения правонарушения.[1] Другие считают, что административная ответственность есть реализация мер административного взыскания и пресечения.[2] Ряд авторов рассматривают юридическую ответственность в виде реализации мер административного взыскания.[3] Анализ приведенных точек зрения позволяет сказать следующее. Во-первых, все авторы признают юридическую ответственность как следствие применения мер принуждения. И спор в основном ведется по поводу характера мер принуждения, влекущих юридическую ответственность.

Во-вторых, не каждую меру принуждения можно отнести к мерам юридической ответственности. Ведь правовая природа мер административного принуждения разнообразна. И различие зависит от целей применения. Одни непосредственно направлены на пресечение правонарушений. Другие обеспечивают условия для разрешения вопроса о правонарушении по существу. Третьи служат целям наказания виновного. И правовые последствия, порожденные фактом применения мер административного принуждения, отличаются друг от друга существенным образом. Вместе с тем, практическое примене-

---

[1] См.: Веремеенко И.И. Указ.раб. - М., 1982, ч.2. С.101.

[2] См.: Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения.- М., 1974. С.90-92.

[3] См.: Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры. - Пермь. М., 1974. С.42.

ние к нарушителю мер административного принуждения означает вступление в силу административной ответственности. И понимать под мерами административной ответственности все меры принуждения, означает непомерно расширять сущность административной ответственности, искажать ее цели и назначение.

В-третьих, главным признаком административной ответственности является то, что она связана с государственным осуждением действий и личности индивида, допустившего правонарушение. И если говорить о характере мер ответственности, то ими могут быть только меры карательного типа, направленные на наказание правонарушителя. Такими мерами являются меры административного взыскания. Из всех принудительных мер только они содержат элемент наказания.

Применение административных взысканий происходит с момента совершения правонарушения и осуществляется в рамках охранительных правоотношений, которые являются проводниками административной ответственности. В этой связи нельзя не согласиться с Б.Т. Базылевым, который рассматривает юридическую ответственность как правовое отношение охранительного типа, в котором взаимосвязаны право государства назначить и реализовать, по отношению к правонарушителю, наказание и обязанность правонарушителя подчиниться этому наказанию.[1] Административная ответственность представляет своего рода процесс применения взысканий, который состоит из взаимосвязанных между собой отношений охранительного типа, складывающихся по поводу возбуждения административного дела, рассмотрения его по существу и вынесения решения, обжалования, а также исполнения решения по административному делу. Для

---

[1] См.: Базылев Б.Т. Юридическая ответственность как охранительные правоотношения. Советское государство и право. 1980. С.122. № 8.

каждого охранительного отношения характерны соответствующие административно-правовые индивидуальные акты, которые являются правовой формой выражения действий по реализации прав и обязанностей. Эти акты возникают в рамках охранительных правоотношений, и поэтому их особенности предопределены спецификой последних. Каждый из них выполняет свою роль в процессе применения административных взысканий. Правоохранительные индивидуальные акты в юридической литературе классифицируются по разным основаниям. Одним из таких оснований является юридическое значение актов применения, согласно которого они делятся на юрисдикционные, вспомогательные и исполнительные. Эта классификация указывает на главные блоки процесса применения взысканий, и поэтому она вполне приемлема к правоохранительным актам в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Юрисдикционные акты являются основными на стадии охранительных правоотношений в рассматриваемой сфере. Они выносятся по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях в сфере безопасности дорожного движения и индивидуализируют меру административной ответственности по отношению к правонарушителю. Юрисдикционный акт устанавливает определенные права и обязанности у лиц, которым адресуется акт, а также у органов обеспечивающих его исполнение.[I] Характерной чертой правоохранительных юрисдикционных актов является то, что в них вменяется обязанность правонарушителю понести законное наказание. Поэтому для этих актов особенно важна мотивированность. При чем, формулировка должна передавать не только сведения об итоговых выводах правоприменителя, но и об основании этих выводов. Разнообразие рассматри-

---

[I] См.: Бусупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. - М., 1979. С. 113.

ваемых актов обусловлено спецификой административных взысканий. Юрисдикционные акты обычно облекаются в форму постановлений, решений.

Вспомогательные акты. Указанные акты связаны с процессуальными административно-правовыми отношениями охранительного типа. Они сопровождаются применение взысканий и играют вспомогательную роль. Это акты о передаче материалов дела другим органам и общественным организациям для рассмотрения по существу, акты о рассмотрении административного дела в отсутствии лица, привлекаемого к ответственности и т.д.

Исполнительные акты. Исполнение административных взысканий - это фактическая реализация мер административной ответственности, которые составляют содержание наказаний. Основание издания этих актов является неисполнение постановления о наложении взыскания. Это такие акты, как постановление о наложении штрафа по месту работы оштрафованного для удержания штрафа из заработка, акт судебному исполнителю для принятия мер к исполнению данного взыскания, акт изъятия водительского удостоверения и т.д.

Исходя из изложенного видно, что состояние защищенности жизненно важных интересов участников сферы безопасности дорожного движения в значительной степени зависит от административно-правовых отношений общерегулятивного, конкретно-регулятивного и охранительного типа, которые в своей совокупности составляют содержание контрольно-надзорной деятельности. Вместе с тем, реализация прав и обязанностей в рамках этих отношений требует наличия определенных условий, обеспечивающих необходимое качество управленческого воздействия, осуществляемого ГАИ. Круг этих условий разнообразен. Он состоит из совокупности взаимосогласованных мер экономического, технического, организационного и юри-

дического характера, призванных создать благоприятные возможности для успешного функционирования участников административно-правовых отношений в исследуемой сфере. Отсутствие этих условий влечет за собой отказ соблюдать запреты, исполнять обязанности, что приводит к нарушению процесса юридического взаимодействия между участниками административных правоотношений и влечет за собой негативные последствия.

В этом плане интерес представляет классификация условий, предложенная авторским коллективом в книге "Эффективность правовых норм". Согласно их точки зрения, условия эффективности действия норм наиболее продуктивно классифицировать по основанию, связанному с элементами механизма действия нормы. С их точки зрения, условия эффективности действия норм права относятся: а) к самой норме; б) к деятельности правоприменительных органов; в) к особенностям правосознания граждан.[I]

Вместе с тем, для нас интерес представляют не все условия, а только те, которые обеспечивают надлежащую реализацию прав и обязанностей участниками правовых отношений. Поэтому условия, обеспечивающие реализацию прав и обязанностей участниками административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения можно представить следующим образом: а) специально-юридические условия, направленные на укрепление правовой модели административных правоотношений; б) организационные условия; в) условия, связанные с уровнем правосознания участников правовых отношений.

От первой группы условий зависит укрепление правовой основы, которая обеспечивает реализацию прав и обязанностей участ-

---

[I] Эффективность правовых норм (Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В.) - М., 1980. С.80.

никами в исследуемом правовом явлении. Прежде всего, это совершенствование административного законодательства с целью приведения его в соответствие с социально-экономическими, идеологическими, психологическими и организационными условиями настоящего времени. Это особенно актуально в современных условиях, когда общество идет по пути построения правового государства, когда изменяются подходы к месту личности в государстве; ломаются стереотипы оценки административного права как инструмента карательно-запретительной формы воздействия государства на поведение личности. Все это требует совершенствования административного законодательства с целью устранения в нем устаревших норм, а также существующих пробелов в направлении юридического обеспечения прав и свобод личности.

Вторым специально-юридическим условием является совершенствование ведомственного нормативного регулирования деятельности Госавтоинспекции. Основное назначение ведомственного нормативного регулирования деятельности ГАИ заключается в обеспечении надлежащей реализации нормативных актов высшего уровня (законов).

Правовой статус ГАИ Украины закреплен в законе "О милиции", а также в приказах, наставлениях и указаниях МВД Украины, регламентирующих деятельность структурных подразделений этого органа. Вместе с тем, стройная система внутриведомственных актов отсутствует. Это объясняется тем, что нет Положения о Государственной автомобильной инспекции Украины, что естественным образом не может не сказываться на проведении единой политики в системе органов ГАИ, поскольку нет законодательного закрепления целей и задач их деятельности, а также основных направлений управленческого воздействия на общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения. Важность этого вопроса требует

создания этого Положения. Кроме этого нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность ГАИ, до последнего времени не содержала положения, прямо указывающего на полномочие по применению различных контрольных приборов и устройств, несмотря на их широкое применение на практике. В настоящее время в законе "О милиции" Украины в ст. II зафиксировано право использования технических средств для выявления и фиксации нарушений правил дорожного движения.[I] Однако отсутствует надлежащая регламентация их использования в ведомственных нормативных актах. А так как административно-правовой характер контрольно-надзорной деятельности ГАИ диктует такое специфическое требование к техническим средствам, как возможность документирования факта нарушения, то очевидна необходимость разработки ведомственного нормативного акта, регламентирующего использование технических средств работниками ГАИ Украины в своей деятельности.

Кроме этого, нормотворческая практика зачастую реализуется в закрытых для граждан актах, что создает дополнительные трудности для граждан в защите своих прав. С этой целью следует подумать о возложении на ГАИ обязанности предоставлять гражданам и их объединениям письменную информацию, затрагивающую их права и законные интересы в случаях их требования. Например, справки в страховые организации, справки о привлечении к административной ответственности данного лица за нарушения правид дорожного движения и т.д. Указанное обстоятельство, на наш взгляд, будет способствовать усилению гласности и соблюдении законности в деятельности ГАИ.

Также заслуживает внимание еще одно обстоятельство. Инте-

[I] Сборник законодательных актов УССР, регламентирующих деятельность милиции. - Киев, 1991. С.14.

тересы участников дорожного движения в административных общерегулятивных правоотношениях не обеспечены конкретным субъективным правом. Поэтому одной из гарантий реализации их интересов является четко продуманная и закрепленная в ведомственных актах юридическая процедура приобретения гражданами субъективных прав. Она должна представлять собой реальный путь приобретения людьми этих прав и обладать такими качествами как простота, эффективность, доступность. Практика показывает, что отсутствие этих качеств затрудняет использование гражданами своих прав и тем более исполнения обязанностей.

Таким образом, необходимо дальнейшее совершенствование ведомственного нормативного регулирования в направлении создания стройной системы актов, обеспечивающих эффективность контрольно-надзорной деятельности ГАИ Украины и такой режим, при котором исключались бы возможности ущемления прав граждан.

Третьим специально-юридическим условием соблюдения прав и обязанностей в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения является систематизированное законодательство. Ранее уже было обращено внимание на то, что Правила дорожного движения являются единым документом, служащим установлению порядка в процессе перемещения. На основании этого акта должностные лица ГАИ, призванные обеспечивать законность и правопорядок в сфере безопасности дорожного движения, оценивают действия участников дорожного движения, а также деятельность организаций, предприятий, учреждений с различными формами собственности и определяют правомерность этой деятельности, а лиц, виновных в их нарушении, привлекают к ответственности. Вместе с тем, отдельные позиции этого документа далеки от совершенства. Это относится, в частности, к отсутствию четкого правового

регулирования установки средств организации и регулирования движения, определенных требований к транспортным средствам и их безопасности и т.д. Потребность в устранении этих пробелов способствовала активной нормотворческой деятельности в этой области. Это привело к тому, что общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения регулируются огромным множеством актов различного уровня.[1] Подобное положение дел нельзя признать удачным. Обилие нормативных актов, издаваемых по всевозможным вопросам различными государственными органами, затрудняет их соблюдение. Поэтому важность проблемы обеспечения безопасности дорожного движения, ее комплексность и масштабность обуславливают потребность в систематизации нормативных актов, регулирующих дорожное движение, и создание единой правовой основы - Закона о дорожном движении.

Четвертым условием эффективности соблюдения прав и обязанностей является стабильность административного законодательства. Вместе с тем, в настоящее время идет тенденция увеличения размеров штрафов за правонарушения в дорожном движении.[2] И при этом считается, что это чуть ли не самое эффективное средство в борь-

---

[1] Бертут С.И., Кузьмин К.И. К вопросу о совершенствовании ведомственного нормативного регулирования в сфере обеспечения безопасности дорожного движения // Вопросы обеспечения безопасности дорожного движения. Труды ВНИ ЦБД МВД СССР. 1991. С.19-20.

[2] Решение Исполкома Моссовета от 25 июня 1991 г. № 1145 "О дополнительных мерах по укреплению дисциплины и безопасности дорожного движения в г.Москве". Мер нет, а есть только увеличение санкций, их размеры.

бе за правопорядок. Особое участие в этом процессе принимают местные администрации, наделенные правом принятия решений с административной санкцией по вопросам охраны общественного порядка и общественной безопасности. Эти меры, на наш взгляд, приводят к диспропорции законодательства об административной ответственности в сфере дорожного движения. С одной стороны, увеличение размеров штрафных санкций ведет к применению весьма строгих мер государственного принуждения. С другой стороны, отсутствует надлежащая правовая процедура, гарантирующая право граждан на защиту. Создается угроза ущемления прав граждан. Вместе с тем, какие бы то ни было ограничения конституционных прав и свобод граждан могут быть допущены лишь в пределах действительно необходимого минимума в целях охраны государственной или общественной безопасности. И только при наличии прямо предусмотренных в законе оснований к этому и при соблюдении надлежащей правовой процедуры, гарантирующей право на защиту.

В связи с этим необходимо совершенствование законодательства об административной ответственности в сфере безопасности дорожного движения в направлении его стабильности. Это естественно не должно исключать возможностей деятельности местных Советов по вопросам безопасности дорожного движения. Эта деятельность необходима, но всегда в тех пределах, которые закреплены законом, что будет способствовать его соблюдению.

Вообще проблема определения уровня, на котором устанавливается правовая ответственность за те или иные правонарушения далеко не простая. В бывшем Союзе ССР административная ответственность за нарушение правил дорожного движения устанавливалась союзными нормативными актами, в то же время уголовная ответственность за те же нарушения - республиканским законодательст-

вом, что вряд ли можно было принять обоснованным. С развалом Союза во многих республиках, в том числе и на Украине многие местные советы начали самостоятельно устанавливать размеры штрафов за нарушения Правил дорожного движения. К чему это привело? В областях Украины одни и те же нарушения до последнего времени оценивались (с точки зрения санкций) по-разному, что, безусловно, не способствовало эффективности борьбы за безопасность дорожного движения. На наш взгляд, расширение полномочий местных Советов должно идти по пути предоставления им прав регулирующего позитивного характера для граждан, а не по пути усиления их охранительных, карательных возможностей.

И последнее, пятое правовое условие вытекает из приведенных выше условий и является как бы их обобщением. От того, насколько четко регламентированы права и обязанности в нормативных предприятиях, зависит уровень взаимодействия участников дорожного движения и реализация ими своих прав и обязанностей. Модель поведения в нормах должна соответствовать следующим требованиям.

I. Права и обязанности должны учитывать интересы участников контрольно-надзорной деятельности.

2. Модель поведения должна представлять оптимальный путь достижения интересов граждан и должностных лиц.

3. Права и обязанности в модели поведения должны не только соответствовать друг другу, но и всей совокупности действующих норм.

Вторую группу условий, обеспечивающих реализацию административных правоотношений в сфере контрольно-надзорной деятельности, можно назвать организационной. Это объясняется тем, что контрольно-надзорная деятельность ГАИ представляет собой самостоятельный элемент механизма реализации норм права в сфере безопа-

сности дорожного движения, что позволяет отнести ее к разряду "правоприменительной деятельности, нацеленной на обеспечение оптимальных процессов реализации права".[I] Совершенствование законодательства и практики его применения тесно связаны между собой. Законодательство, регламентирующее деятельность участников сферы безопасности дорожного движения, представляет собой средство, используемое ГАИ для достижения поставленных перед этими органами задач. С другой стороны, назначение и существование системы органов ГАИ заключается в обеспечении реализации этого законодательства в жизнь. Но правоприменительную деятельность ГАИ нельзя сводить только к использованию принудительных средств в виде издания властных актов применения права. История свидетельствует о бесперспективности такого рода подходов. ГАИ согласно своего правового положения обязана, в первую очередь, создавать благоприятные условия для действия закона. Для этого она разрабатывает и осуществляет организационные мероприятия, направленные на обеспечение законного пути реализации интересов участников административно-правовых отношений в сфере дорожного движения. Этим органы Госавтинспекции способствуют решению проблемы создания эффективно работающего механизма обеспечения реализации прав и обязанностей в сфере безопасности дорожного движения.

Первым условием организационного характера соблюдения прав и обязанностей в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения является разработка понятия безопасности дорожного движения. В первой части настоящей работы было уделено пристальное внимание этому вопросу, а также рассмотрены существующие разногласия по этому поводу.

[I] См.: Решетов Ю.С. Указ.раб. С. 83.

Вместе с тем, особую актуальность эта проблема приобретает сегодня в условиях реформирования государственных структур, требующих от ГАИ совершенствования своей деятельности и перехода на новые методы управления. Дело в том, что в основном оценка деятельности того или иного органа, причастного к безопасности дорожного движения, сводится к анализу дорожно-транспортной аварийности. Сказанное в полной мере можно отнести к Госавтоинспекции, оценка деятельности которой производится по числу дорожно-транспортных происшествий (проценты роста или снижения аварийности соотносятся с прошедшими годами), а также по практике применения законодательства об административных правонарушениях. В результате сведения изучения безопасности дорожного движения к анализу происшествий происходит акцентирование управленческого воздействия на непосредственном предотвращении событий, нарушающих порядок в дорожном движении.[I] Например, введение ограничений скорости, запрещение управления транспортных средств в состоянии опьянения и т.д. При этом упускаются из вида объективные условия, образующие обстановку процесса дорожного движения, в которой функционируют участники дорожного движения. А так как зачастую некоторые из этих условий содержат в себе опасные тенденции, то становится очевидна объективная необходимость разработки понятия безопасности дорожного движения как состояния системы общественных отношений. Особенно актуальным представляется в этой связи вопрос разработки критериев безопасности усло-

---

[I] Другими словами, управленческое воздействие направлено на следствия, а более глубокие причины, порождающие ДТП, остаются вне поля зрения управленческих структур, или же, если им и уделяется внимание, то оно недостаточное.

вий, обеспечивающих безаварийное состояние процесса перемещения транспортных средств по дорогам, изменение политики в этом направлении.

Как известно, в тоталитарном государстве основным способом разрешения возникающих проблем был запрет. Мировой опыт показывает, что проблема безопасности дорожного движения не решается исключительно или преимущественно правовыми средствами. Более того, правовые принудительные средства находятся на последнем месте в ряду соответствующих приоритетов (технические, инженерные меры, воспитательные меры, и принудительные меры). Это не случайно. Как уже отмечалось, в основе противоречий в дорожном движении лежат насущные интересы людей, которые нельзя удовлетворить разными запретами. Разрешение проблемы сталкивающихся интересов в этой сфере может быть разрешено лишь определенной созидательной работой (улучшением дорожных условий, качества автомототранспортных средств, организаций движения и т.д.), что же касается права, его принудительной возможности, то оно здесь решает хотя и необходимую, но все-таки вспомогательную роль.

В дополнение необходимо добавить, что сейчас важное значение приобретает определение допустимого и необходимого вмешательства в деятельность экономически самостоятельных организаций, предприятий, граждан и их общественных формирований. А поскольку ГАИ - орган управления, деятельность которого, в основном, сводится к обеспечению оптимальных процессов правореализации, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения, постольку эффективное воплощение в жизнь этой деятельности настоятельно требует научно-обоснованного определения границ сферы безопасности дорожного движения.

Вторым организационным условием является совершенствование

деятельности ГАИ. Органы Госавтоинспекции обладают широкими полномочиями, позволяющими им влиять на состояние дорожно-транспортной аварийности в стране. Вместе с тем, положение дел с безопасностью дорожного движения продолжает оставаться неудовлетворительным. Каждый год увеличивается общее количество ДТП, а также число пострадавших в них людей. Такое положение дел свидетельствует о недостатках в деятельности всей системы обеспечения безопасности дорожного движения в целом и Госавтоинспекции, в частности. И связано это в первую очередь с организацией деятельности ГАИ. Совершенствование деятельности ГАИ требует ряда условий. Во-первых, наличие достаточных сил и средств и правильного их использования. Систематическое наблюдение, осуществляемое органами ГАИ за деятельностью участников сферы обеспечения безопасности дорожного движения, требует наличия необходимого количества работников Госавтоинспекции. Вместе с тем, состояние дел на местах показывает, что нормативная численность должностных категорий Госавтоинспекции не всегда соответствует объективно обусловленным ростом масштабов автомобилизации. Особенно это характерно для большинства сельских районов. Это связано, в частности, с перекосами в кадровой политике, отсутствием в наличии средств, ибо численность Госавтоинспекции находится в прямой зависимости от ассигнований местного бюджета, и другими причинами. В этой связи актуальным является правильная расстановка и использование сил, основанная на всесторонней оценке оперативной обстановки на дорогах. Оперативное маневрирование силами требует знания особенностей территории обслуживания, ее опасных участков, учета часа "пик" на дорогах, а также времени возможного возникновения аварий. Исходя из этих особенностей разрабатывать маршруты патрулирования, дислокацию

постов и т.д. Правильная расстановка сил позволяет обеспечить присутствие должностных лиц ГАИ, в первую очередь, на опасных участках дороги, способствует выявлению и присечению наиболее грубых правонарушений, оперативности действий органов ГАИ в сложных ситуациях, требующих маневрирования силами и средствами, обеспечивает своевременный выезд на места происшествий.

Важным резервом в улучшении деятельности ГАИ является, безусловно, освобождение службы от ряда несвойственных функций (в первую очередь, хозяйственных, функций технического контроля) и тем самым сосредоточения ее сил на надзоре за дорожным движением. Необходимо отметить, что эта работа ведется практически во всех странах бывшего СССР, в том числе и на Украине.

Кроме этого, при надзоре за движением, как ни в одном другом направлении работы ГАИ, существуют широкие возможности использования сил и средств органов внутренних дел. В этой связи заслуживает внимание имеющийся опыт УВД Винницкой области на Украине по проведению в сельской местности целевых рейдов по предупреждению одного из наиболее опасных видов нарушений Правил дорожного движения управления транспортных средств в нетрезвом состоянии, с привлечением других служб РОВД. На Украине в селах после уборки урожая наступает пора празднования религиозных праздников. При этом каждое село празднует свой праздник в свой определенный день в зависимости от религиозных традиций. На праздник, как правило, съезжаются близкие родственники и гости с других сел и даже районов. Происходит большая миграция населения с использованием автомототранспортных средств. Причем, в один день празднование может происходить в нескольких селах района и нескольких районах области и т.д. В этой связи ГАИ проводит целевые рейды по предупреждению и выявлению лиц, управляю-

щих транспортными средствами в нетрезвом состоянии. Использование наряду с работниками ГАИ работников других служб позволяет перекрывать постами необходимую территорию и обеспечивать требуемое соблюдение правил дорожного движения на период массовых миграций. Характерно то, что посты выставляются на подъездах к населенным пунктам заранее, когда люди только начинают съезжаться, тем самым осуществляется профилактическое воздействие. Такие рейды являются серьезным сдерживающим фактором для тех водителей, которые склонны к совершению действий, противоречащих требованиям Правил дорожного движения.

Во-вторых, важное влияние на организацию контрольно-надзорной деятельности оказывает совершенствование технической оснащенности строевых подразделений. Технический арсенал ГАИ постоянно возрастает и включает в себя не только современные транспортные средства, но и средства радиосвязи, телевизионные установки, аудио и видеоаппаратуру, а также другие виды технических средств. Особое значение в деятельности ГАИ играют оперативно-технические средства, нацеленные на решение основных задач: приборы для измерения скорости, определения состояния опьянения водителей, контроля за содержанием вредных примесей в выхлопных газах автомобилей. Вместе с тем, положение дел со специально-техническими средствами на местах, в том числе и на Украине, весьма сложное. Многие приборы устаревших конструкций или же вообще отсутствуют или сломаны. Кроме этого, нет надлежащей правовой базы, регламентирующей их использование. Все это создает дополнительные трудности и требует более совершенных оперативно-технических средств для выявления и фиксации нарушений правил дорожного движения.

В-третьих, мы уже обращали внимание на тот факт, что ГАИ посредствам организации дорожного движения создает необходимые

условия, обеспечивающие надлежащее соблюдение прав и обязанностей участниками административно-правовых отношений в сфере безопасности дорожного движения. Для этого органы ГАИ проводят организационные мероприятия, направленные на ликвидацию условий, способствующих совершению ДТП и правонарушений в процессе дорожного движения. С этой целью ГАИ запрещает или ограничивает в необходимых случаях дорожное движение на отдельных участках улиц и дорог при наличии угрозы опасности людей, проводит проверки состояния дорог и дорожных сооружений с целью соответствия их состояния нормам безопасности и т.д. Другими словами, регулируя процесс дорожного движения, обеспечивает его эффективность, чем способствует соблюдению участниками дорожного движения своих прав и обязанностей в этом процессе. Кроме этого, благодаря деятельности ГАИ происходит обеспечение граждан и юридических лиц правами, связанными с их интересами в сфере безопасности дорожного движения. Дело в том, что в административных правоотношениях между ГАИ и предприятиями, учреждениями с различными формами собственности, а также гражданами находит выражение управленческая природа этого органа. И многие права граждан и юридических лиц в сфере дорожного движения зависят от издания ГАИ властных индивидуальных актов. Даже в тех случаях, когда в роли инициатора выступает личность. По существу, приобретение ряда прав гражданами и организациями в сфере дорожного движения невозможно без участия органа ГАИ, который, издавая властные акты, наделяет тем самым их соответствующими правомочиями. Это касается, в частности, таких обязанностей ГАИ, как осуществление регистрации и учета автомототранспортных средств, прием экзаменов на право управления транспортных средств, выдача соответствующих документов, выдача лицензий предприятиям, организациям и предпринимателям на право

деятельности, связанной с автотранспортом, в части безопасности дорожного движения. Эти полномочия ГАИ направлены на содействие в реализации интересов участников дорожного движения с использованием правовых средств и требуют надлежащей организации. Между тем, отсутствие организационных условий затрудняет соблюдение гражданами и юридическими лицами своих прав и обязанностей. Одним из наиболее распространенных видов нарушения Правил дорожного движения на всей территории СНГ является управление автомототранспортными средствами без наличия соответствующих прав. В результате, в 1989 г. из всех водителей, по вине которых возникли дорожно-транспортные происшествия, 39,8% не имели права на управление соответствующей категории транспортных средств. В общей сложности ими было совершено 99713 ДТП.[1] Аналогичная картина сложилась и в 1990 г. Хотя общее число подобного рода происшествий снизилось на 4,9%, все равно этот вид нарушений правил дорожного движения остается наиболее распространенным. 36,6% всех ДТП совершено по вине этих водителей.[2] Одной из причин подобного состояния дел является сложность процедуры приобретения права на управление транспортным средством. Эта процедура занимает много времени на сбор необходимых документов, в частности, прохождения медицинской комиссии, большие очереди, непродуманность процесса приема экзаменов и т.д.

Таким образом, для соблюдения гражданами своих прав в ряде случаев необходимо создание соответствующих организационных условий, обеспечивающих оптимальный путь приобретения этих прав.

---

[1] Статистический сборник. Преступность и правонарушение в СССР 1989. С. 89.

[2] Статистический сборник. Преступность и правонарушения в СССР 1990. С. 105.

Эти условия должны соответствовать следующим качествам: доступность, отсутствие очередей, быстрое обслуживание, удобное время приема.

Третьим условием организационного характера является проведение организационно-технических мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения. Назначение этих мероприятий заключается в ликвидации негативных свойств системы "человек - транспортное средство - дорога", которые приводят к ДТП. Очевидно, что для нормального эффективного функционирования людей в сфере безопасности дорожного движения необходимо наличие технических средств регулирования процессом перемещения транспортных средств и пешеходов, оснащение дорог и улиц дорожными знаками, предупреждающими об опасности, удобных для населения подземных и надземных переходов, безопасности дорожных переездов, совершенных конструкций автомобилей и т.д. Проведение этих организационно-технических мероприятий, как уже отмечалось, является определяющим моментом в улучшении состояния безопасности дорожного движения.

И наконец, третья группа условий, обеспечивающих реализацию прав и обязанностей в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, связана с особенностями правосознания участников этого вида деятельности. Выше уже обращалось внимание на то, что человек, для того чтобы реализовать свои потребности, выбирает оптимальный путь, способствующий достижению желаемого результата. Это происходит в процессе осознания интересов, носителем которых он является. При этом выбор часто происходит между несколькими вариантами поведения, благодаря которым он может удовлетворить эту потребность. Важное влияние на выбор человеком линии поведения оказывает его

правосознание. Будучи одним из условий функционирования административных правоотношений, уровень правосознания их участников может, во-первых, содействовать соблюдению прав и обязанностей (если модель поведения и содержание правосознания индивида совпадают), во-вторых, способствовать выбору неправомерного пути (если модель поведения и содержание правосознания индивида противоречат друг другу), и в-третьих, может быть нейтральным по отношению к правомерному поведению (если индивид не знает правовых предписаний).

В литературе выделяются три основных функции правосознания: познавательная, оценочная и регулятивная.[I] Благодаря этим функциям правосознание обеспечивает реализацию прав и обязанностей участников контрольно-надзорной деятельности.

Первая функция связана со знанием права. Она составляет основу правосознания личности. От знания правовых предписаний зависит эффективность взаимодействия участников дорожного движения. Если в уголовном праве многие статьи отражают моральные устои общества: не убий, не укради, не сотвори зла ближнему своему и т.д., которые члены общества начинают усваивать с момента своего рождения, то в административных нормах, регулирующих дорожное движение, заложена конкретная правовая информация, отсутствие которой не только мешает взаимодействию в рамках конкретных правоотношений, но и препятствует возможности соблюдения своих прав и обязанностей участниками дорожного движения. Очевидно, что человек, не знакомый с правилами дорожного движения, не имеет шансов проехать по городу, не попав в аварию. Между тем, огромное множество нормативных актов, издаваемых реализными ведомствами, составляют громоздкую правовую основу сферы безопасности дорож-

---

[I] См.: Эффективность правовых норм. - М., 1980. С.131.

ного движения, создающую существенные трудности в реализации прав и обязанностей участников административно-правовых отношений.

Вторая и третья функции правосознания связаны с отношением к административному законодательству сферы безопасности дорожного движения.

Соблюдение прав и обязанностей в сфере контрольно-надзорной деятельности зависит не только от уровня правовых знаний, но и от отношения к нормативным предписаниям как ценностям и убежденности в необходимости их соблюдения. В основном, у участников дорожного движения наблюдается одобрительное отношение к действующему законодательству в этой сфере. Об этом свидетельствует тот факт, что большинство граждан соблюдают установленные в дорожном движении запреты. Это определяется, в первую очередь тем, что административное законодательство, регулирующее сферу безопасности дорожного движения, отражает интересы участников дорожного движения и способствует их реализации. Однако это не исключает негативного отношения граждан к некоторым нормативным предписаниям, что объясняется бытующим среди различных групп (социальных) мнения о незначительности правил дорожного движения, и как следствие, необязательности их соблюдения. Особенно выражено нигилистическое отношение к нормам дорожного движения у молодежи.

Говоря о значении правосознания при реализации прав и обязанностей в форме соблюдения, не следует забывать о правосознании работников ГАИ. Правоприменительная деятельность требует от них хорошего знания законов, а также высокой правовой культуры. Как правило, правовые знания у должностных лиц ГАИ более полнее, чем у граждан. Их правосознание, сформированное в процессе пра-

вопримениительной деятельности, обладает и таким качеством, как убежденность в необходимости соблюдения правовых предписаний не только в сфере безопасности дорожного движения, но и во всех других областях жизни общества. Вместе с тем, постоянное изменение законодательства требует от участников дорожного движения, а это по сути дела все слои населения, должной правовой подготовки. В этом аспекте важное значение имеет постановка агитационно-пропагандистской работы ГАИ, которая осуществляется по двум направлениям. Во-первых, широкое использование коммуникаций средств массовой информации. Во-вторых, активное участие личного состава ГАИ в определении лекций, бесед, информировании о состоянии дел с безопасностью дорожного движения в регионе в автотранспортных предприятиях, учреждениях, школах и училищах. Возрастают также требования к работникам ГАИ. Специфика их подготовки заключается в том, что наряду с техническим и тактическими знаниями для них являются обязательными правовые знания. С этой целью в подразделениях ГАИ проводятся занятия. Заслуживает внимание издание практических пособий по вопросам применения административного законодательства.

Исходя из сказанного, для реализации участниками контрольно-надзорной деятельности прав и обязанностей необходимо максимальное взаимодействие всех рассмотренных выше условий. Только в комплексе они могут повлиять на состояние дел с безопасностью дорожного движения.

З А К Л Ю Ч Е Н И Е

Сформулированные в процессе настоящего диссертационного исследования теоретические выводы и практические рекомендации сводятся к следующему.

I. Понятийный аппарат науки административного права предполагается пополнить новой правовой категорией "безопасность дорожного движения". Под этим понятием следует понимать обусловленное потребностями общества состояние системы общественных отношений, возникающих и развивающихся в связи с использованием транспортных средств - источников повышенной опасности и достигаемое в процессе управления дорожным движением, направленным на гармонизацию интересов участников дорожного движения, охрану жизни и здоровья граждан, сохранность окружающей среды и материальных ресурсов общества.

2. Характер общественных отношений, составляющих сферу безопасности дорожного движения, свидетельствует о важной роли этого правового явления. В основе их многообразия лежат интересы участников дорожного движения. Категория "интерес" занимает одно из ключевых мест в рассматриваемой сфере, поскольку является детерминантой человеческого поведения. Интересы участников дорожного движения выступают в роли наиболее существенных причин, определяющих процессы, происходящие в сфере дорожного движения. Они весьма разнообразны. Обуславливая направления целесообразного поведения своих носителей - индивидов, социальных и профессиональных групп, общества, интересы определяют основные противоречия, складывающиеся в сфере дорожного движения. Противоречивое взаимодействие интересов участников дорожного движения находит свое выражение в конфликте личности со средой. Этот

конфликт приводит к ошибочным действиям, способствующим совершению дорожно-транспортных происшествий, гибели и ранению людей, повышению уровня загрязнения окружающей среды, материальному ущербу. Все это негативно отражается на процессе перемещения транспортных средств, людей и грузов по дорогам и требует упорядочивания условий этого перемещения. Таким образом, рассмотрение категории "интерес" применительно к сфере дорожного движения позволяет не только выйти на ее основные противоречия, но и определить главную цель правового воздействия - гармонизацию интересов участников дорожного движения. Познание интересов участников дорожного движения и умелое их использование в правотворческой и правоприменительной деятельности создает основу научного управления процессами перемещения транспортных средств и людей по дорогам, что способствует максимальной реализации возможностей дорожного движения, а также обеспечения его безопасности.

3. Большую роль в обеспечении гармоничного сочетания интересов участников дорожного движения играет контрольно-надзорная деятельность органов Госавтоинспекции, которую диссертант определяет как особый вид управленческой деятельности, направленный на регулирование и охрану общественных, возникающих и развивающихся в связи с использованием транспортных средств - источников повышенной опасности с целью обеспечения безопасности граждан, сохранности окружающей среды и материальных ресурсов общества. Приведенное определение отражает двойственный характер контрольно-надзорной деятельности Госавтоинспекции. Контроль и надзор представляют собой основные способы обеспечения законности в сфере дорожного движения и служат единой цели обеспечения ее безопасности. Основные различия между ними заключаются в их

направленности. Управленческое правовое воздействие контроля способствует созданию правовых условий, стимулирующих участников сферы дорожного движения добровольно соблюдать нормы права, регулирующие их деятельность. Надзор обеспечивает защиту субъективных прав граждан, организаций, предприятий и т.д. от негативных посягательств, способных принести вред. Контрольная и надзорная управленческие функции органически связаны между собой и существенным образом дополняют друг друга. Это объясняется тем, что контрольно-надзорная деятельность ГАИ призвана обеспечивать реализацию норм права в сфере безопасности дорожного движения, и поэтому ее юридический характер не может не отражать функциональные особенности права. В силу этого, органы ГАИ, осуществляя охранительно-регулятивное воздействие на общественные отношения, способны обеспечивать согласованность процесса перемещения транспортных средств и людей по дорогам.

4. Анализ административно-правовых отношений, составляющих в своей совокупности административно-правовой механизм контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, позволяет взглянуть на особенности этого вида правоприменения как бы с внутренней стороны. Эти отношения представляют собой результат регулирующего воздействия административно-правовых норм на общественные отношения, возникают в процессе осуществления специфического вида исполнительно-распорядительной деятельности государства, направленного на гармонизацию интересов участников дорожного движения в связи с использованием транспортных средств - источников повышенной опасности. Одной из сторон этих отношений являются контрольно-надзорные органы, преимущественно органы Госавтоинспекции. Другая сторона представлена участниками дорожного движения, права и обязаннос-

ти которых отрегулированы детально и всеобъемлюще. В рамках этих правовых связей разрешаются конкретные управленческие дела, осуществляются управленческие функции, возложенные на органы ГАИ, достигаются поставленные перед ними задачи и цели. Рассмотрение особенностей административно-правовых отношений в данной сфере дает возможность всесторонне судить о характере деятельности органов ГАИ, а также способствует выработке различного рода рекомендаций по ее совершенствованию.

Административно-правовые отношения выступают в качестве формы осуществления управленческих функций ГАИ. По существу, они в своей совокупности составляют фактическое содержание контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, где каждая правовая связь выполняет свою характерную только для нее функцию. В этой связи совокупность административно-правовых отношений можно условно разделить на три группы: общерегулятивные, конкретно-регулятивные и охранительные. Эти три вида правовых отношений отражают в себе последовательные стадии обеспечения перевода нормативных предписаний в упорядоченность общественных отношений в сфере безопасности дорожного движения:

а) индивидуализация прав и обязанностей;

б) стадия фактического воплощения прав и обязанностей;

в) стадия обеспечения исполнения обязанностей.

5. Осуществление административно-правовых отношений происходит благодаря актам реализации. Акты реализации прав и обязанностей представляют собой юридически значимые, результативные действия участников контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, совершаемые в соответствии с субъективными правами и юридическими обязанностями, в

процессе практического выполнения регулятивно-охранительных функций. Эти акты возникают в рамках административно-правовых отношений в рассматриваемой сфере, и поэтому их особенности предопределены спецификой последних. Для общерегулятивных правоотношений характерны акты соблюдения, т.е. действия, не нарушающие юридических запретов и не требующие непосредственного взаимодействия с другими участниками. Конкретно-регулятивным правоотношениям соответствуют акты использования. Благодаря этим актам конкретизируются права и обязанности подконтрольных объектов, практически обеспечивается организация контроля и надзора, а также разрешаются управленческие вопросы применительно к конкретным случаям, и реализуются права и законные интересы граждан, организаций, предприятий в сфере безопасности дорожного движения. Акты использования весьма разнообразны. При их помощи обеспечивается регулятивное воздействие, осуществляемое органами ГАИ. Для охранительных правоотношений характерны правоприменительные акты, роль которых определена местом, занимаемым в процессе применения административных взысканий. Характерной чертой этих актов является то, что при их помощи вменяется правонарушителю особая обязанность - понести законное наказание. Эти акты способствуют осуществлению органами ГАИ надзорного воздействия на общественные отношения.

6. Реализация прав и обязанностей в рамках административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения требует наличия условий, призванных обеспечить необходимое качество управленческого воздействия, осуществляемого ГАИ.

Специальные юридические условия:

а) совершенствование административного законодательства, регулирующего сферу безопасности дорожного движения, с целью устранения устаревших норм, а также существующих пробелов;

б) совершенствование ведомственного нормативного регулирования деятельности органов госавтоинспекции Украины в направлении создания на основе Положения о ГАИ Украины стройной системы актов, обеспечивающих эффективность контрольно-надзорной деятельности, и такой режим, при котором исключались бы возможности ущемления прав граждан;

в) систематизация нормативных актов, регулирующих дорожное движение и создание единой правовой основы - Закона о дорожном движении;

г) совершенствование законодательства об административной ответственности в сфере безопасности дорожного движения в направлении его стабильности;

д) четкая регламентация прав и обязанностей участников дорожного движения, обеспечивающих должный уровень их взаимодействия.

Организационные условия:

а) научно обоснованное определение границ сферы безопасности дорожного движения;

б) совершенствование деятельности органов ГАИ:

- наличие достаточных сил и средств, а также правильное их использование,

- улучшение технической оснащенности строевых подразделений,

- создание соответствующих организационных условий, обеспечивающих оптимальную процедуру приобретения гражданами субъективных прав;

в) проведение организационно-технических мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения.

Условия, связанные с уровнем правосознания участников контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения:

а) постоянное повышение необходимой правовой подготовки всех участников дорожного движения. Использование для этих целей коммуникаций средств массовой информации;

б) издание практических пособий по вопросам применения административного законодательства;

в) регулятивное проведение среди личного состава органов ГАИ служебной подготовки по юридическим вопросам.

Создание перечисленных условий способствует не только надлежащей реализации прав и обязанностей участниками административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности, но и более эффективному управленческому воздействию, осуществляемому органами ГАИ.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Официально-документальные материалы

I.I. Хартия прав человека. Всеобщая декларация прав человека принята Генеральной ассамблеей ООН IO декабря I948 г. // Права человека. Сборник международных документов. - М., I980.

I.2. Декларация о государственном суверенитете РСФСР от I2 июля I990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, I990, № 2.

I.3. Декларация о государственном суверенитете Украины от I6 июля I990 г. // Ведомости Верховного Совета Украинской ССР I990, № 3I.

I.4. Закон Украинской ССР от 20 декабря I990 г. "О милиции" // Ведомости Верховного Совета Украинской ССР, I99I, № 4.

I.5. Закон РСФСР от I8 апреля I99I г. "О милиции" // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР I99I, № I6.

I.6. Закон СССР от 6 мая I99I г. "О советской милиции" // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, I99I, № I2.

I.7. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. - М., I989.

I.8. Кодекс Украинской ССР об административных правонарушениях. - М., I989.

I.9. Закон Российской Федерации "О безопасности" от 5 марта I992 г. // Российская газета I992 г. от 5 мая I992 г.

I.IO. Закон РФ от I4 июля I992 г. "О порядке перерасчета размеров штрафов, предусмотренных Кодексом РСФСР об административных правонарушениях // Ведомости съезда народных депутатов

РФ и Верховного Совета РФ, 1992, № 34.

1.11. Постановление Совета Министров СССР № 685 от 10 августа 1978 г. "Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции" // Приказ МВД СССР № 300 от 18 октября 1978г.

1.12 Постановление Верховного Совета Украинской ССР от 29 ноября 1990 г. "О неотложных мерах по укреплению закона и правопорядка в республике" // Ведомости Верховного Совета УССР, 1990, № 51.

1.13. Постановление Верховного Совета РФ "О введении в действие закона РФ "О милиции" от 18 апреля 1991 г. // Советская юстиция 1991, № 13.

1.14. Постановление Совета Министров РСФСР от 29 марта 1991, № 179 "Положение о министерстве транспорта РСФСР".

1.15. Постановление Правительства РСФСР от 26 ноября 1991 г. № 20 "Положение о Российской транспортной инспекции министерства транспорта РСФСР".

1.16. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 1992 г. № 118 "Положение о лицензировании, перевозочной, транспортно-экспедиционной и другой деятельности, связанной с осуществлением транспортного процесса, ремонтом и техническим обслуживанием транспортных средств на автомобильном транспорте Российской Федерации" // Сборник нормативных актов РФ. Выпуск № 4. - М., 1992 г.

1.17. Постановление Правительства РФ от 23 мая 1992 г., № 354 "Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции МВД РФ".

1.18. Постановление Правительства РФ от 17 сентября 1992 г. № 723 "Об организационных мерах по выполнению Постановления Верховного Совета РСФСР о порядке введения в действие Закона РСФСР

"О милиции".

I.I9. Решение исполкома Моссовета от 25 июля I99I г. № II45 "О дополнительных мерах по укреплению дисциплины и безопасности дорожного движения в г.Москве".

I.20. Приказ МВД СССР № 85 от 24 апреля I984 г. "О введении в действие новых правил учета ДТП".

I.2I. Приказ МВД СССР № 6 от 6 января I987 г. "Об утверждении Положения о порядке допуска водителей к управлению транспортных средств, приема экзаменов и выдаче гражданам водительских удостоверений и Инструкций о порядке выдаче временных водительских удостоверений на право управления транспортным средством категории В".

I.22. Приказ МВД СССР № 43 от 3 марта I987 г. "О мерах по совершенствованию деятельности дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции МВД СССР".

I.23. Приказ МВД СССР № 358 от I7 октября I99I г. "Об утверждении типовых правил государственной регистрации механических транспортных средств и прицепов".

I.24. Приказ МВД Украины № 572 от 25 декабря I99I г. "Об обеспечении организации дорожного движения и надзоре за состоянием автомобильных дорог и улиц".

I.25. Приказ МВД РФ № 26 от 8 февраля I992 г. "Положение о Главном управлении Государственной Автомобильной инспекции МВД Российской Федерации".

I.26. Приказ МВД Украины № 45 от 3 февраля I992 г. "Наставление о дорожно-патрульной службе ГАИ МВД Украины".

I.27. Приказ МВД Украины № I44 от 9 марта I992 г. "О порядке выдачи водительских удостоверений, технических паспортов и регистрации автотранспорта".

I.28. Приказ МВД Российской Федерации № 174 от 22 мая 1992г. "О мерах по выполнению постановления правительства Российской Федерации от 8 апреля 1992 г. "О некоторых вопросах связанных с эксплуатацией автомототранспорта в Российской Федерации".

I.29. Приказ МВД Украины № 332 от 30 мая 1992 г. "О методах усовершенствования деятельности технического надзора ГАИ МВД Украины".

I.30. Приказ МВД РФ № 241 от 23 июля 1992 г. "О мероприятиях, вытекающих из Постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 1992 г. № 364 "Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции МВД Российской Федерации".

I.31. Приказ МВД Украины № 321 от 4 августа 1992 г. "О дальнейшем улучшении агитационно-пропагандной деятельности ГАИ, направленной на обеспечение безопасности дорожного движения".

I.32. Указание МВД СССР 45/06-14/14-К-8-347/ от 29 июня 1992 года "Инструкция о порядке направления граждан на освидетельствование для установления состояния опьянения и проведения освидетельствования".

2. Книги

2.1. Абулгазан С.Б. Административно-правовые отношения в деятельности милиции по охране общественного порядка. Караганда. 1984 г.

2.2. Агеева Е.А. Гридическая ответственность в государственном управлении. - Л., 1990.

2.3. Административная деятельность органов внутренних дел. Учебник под ред. Попова Л.Л. - М., 1983 г.

2.4. Административное право. Учебник под ред.Коренева А.П.- М., 1986.

2.5. Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки. Сборник научных трудов. - М., 1989.

2.6. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. - М., 1955.

2.7. Александров Н.Г. Правовые отношения в социалистическом обществе. - М., 1959.

2.8. Алексеев С.С. Общая теория права. - М., 1982.

2.9. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. - М., 1989 г.

2.10. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. - М., 1973 г.

2.11. Бабков В.Ф. Дорожные условия и безопасность движения. М., 1970 г.

2.12. Богданов М.В. Организация и совершенствование контроля в органах внутренних дел. - Ташкент. 1982 г.

2.13. Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. - М., 1963 г.

2.14. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. - М., 1950.

2.15. Бурлай Е.В. Нормы права и правоотношения в социалистическом обществе. - Киев. 1987 г.

2.16. Васильев Р.Ф. Акты управления. - М., 1987 г.

2.17. Вопросы обеспечения безопасности дорожного движения. Труды ВНИИБДД, 1991 г.

2.18. Восприятие и деятельность. Под ред.Леонтьева А.Н..- Москва, 1976.

2.19. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. - М., 1975 г.

2.20. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового

регулирования в сфере охраны общественного порядка, ч.I-2.- М., 1982 г.

2.21. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. - М., 1987 г.

2.22. Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. - Л., 1981 г.

2.23. Гревцов Ю.И. Правовые отношения и осуществление права. - Л., 1987 г.

2.24. Гречихин В.Г. Лекции по методике и технике социологических исследований. - МГУ, 1988 г.

2.25. Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения. - М., 1982 г.

2.26. Дубинин Н.П., Карпец И.И., Кудрявцев В.И. Генетика, поведение, ответственность. - М., 1989 г.

2.27. Дюрягин И.Я. Право и управление. - М., 1981 г.

2.28. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. - М., 1965 г.

2.29. Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. - Л., 1973 г.

2.30. Жерондо К. Безопасность движения: прошлое, настоящее, будущее. - М., 1983 г.

2.31. Жулев В.И. Надзор за движением транспорта и пешеходов. - М., 1969 г.

2.32. Жулев В.И., Митин В.П. Административная ответственность за нарушения правил дорожного движения. - М., 1979 г.

2.33. Жулев В.И. Актуальные проблемы административной деликтологии. - М., 1984 г.

2.34. Жулев В.И. Предупреждение дорожно-транспортных происшествий. - М., 1989 г.

2.35. Здравомыслов А.Г. Потребности, интересы, ценности. - М., 1986 г.

2.36. Игнатов Л.Н. Организационные основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности дорожного движения. - М., 1991 г.

2.37. Карбонье Ж. Юридическая социология. - М., 1986 г.

2.38. Керимов Д.А. Философские проблемы права..- М., 1972 г.

2.39. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. - М., 1958 г.

2.40. Клебельсберг Д. Транспортная психология. - М., 1989г.

2.41. Клинковштейн Г.И. Организация дорожного движения. - М., 1982 г.

2.42. Княгинин К.Н. Охранительные правоприменительные акты: вопросы теории и технологии. - Свердловск, 1992 г.

2.43. Ковалев Р.И. Мотивы поведения и деятельность. - М., 1988 г.

2.44. Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством СССР. ч. 1-2. - М., 1969-1972 гг.

2.45. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. - М., 1976 г.

2.46. Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. - М., 1986 г.

2.47. Козырев Р.И. Административное принуждение и его виды. - М., 1957 г.

2.48. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. - М., 1978 г.

2.49. Кудрявцев В.Н. Право и поведение. - М., 1978 г.

2.50. Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. - М., 1980 г.

2.51. Лазарев Б.М. Управление советской торговлей (организационно-правовые вопросы). - М., 1967 г.

2.52. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. - М., 1972 г.

2.53. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. - М., 1988 г.

2.54. Лазарев В.В. Применение советского права. - Казань, 1972 г.

2.55. Лазарев В.В. Правовые основы обеспечения общественного порядка. - М., 1987 г.

2.56. Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов.- М., 1976 г.

2.57. Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. - М., 1989 г.

2.58. Леонтьев А.Н. Деятельность. Сознание. Личность. - М., 1975 г.

2.59. Лукьянов В.В. Проблемы квалификации дорожно - транспортных происшествий. - М., 1979 г.

2.60. Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. - М., 1983 г.

2.61. Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. - М., 1974 г.

2.62. Мазуров А.Р. Общественные и личные интересы при социализме. - М., 1964.

2.63. Малеин Н.С. Движение без опасности. - М., 1983 г.

2.64. Материалы первой научно-технической конференции стран членов СЭВ по проблемам безопасности дорожного движения. - Алма-Ата, 1975 г.

2.65. Москвичев С.Г. Проблемы мотивации в психологических исследованиях. - Киев, 1975 г.

2.66. Огурцов Н.А. Правоотношения и ответственность в советском уголовном праве. - Рязань, 1976 г.

2.67. Омаров А.М. Социальное управление (некоторые вопросы теории и практики). - М., 1980 г.

2.68. Ораих М.Ф. Личность и право. - М., 1975 г.

2.69. Пеньков Е.М. Социальные нормы - регуляторы поведения личности. - М., 1972 г.

2.70. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. - Л., 1972 г.

2.71. Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление. Гражданин. Ответственность. - М., 1975 г.

2.72. Попов Л.Л. Эффективность административно-правовых санкций. - М., 1976 г.

2.73. Проблемы обеспечения общественной безопасности в деятельности органов внутренних дел. Сборник научных трудов Академии МВД СССР. - М., 1988 г.

2.74. Разаренов Ф.С. Административный надзор милиции. - М., 1964 г.

2.75. Решетов Ю.С. Реализация норм советского права: системный анализ. - Казань, 1989 г.

2.76. Розин Л.М. Государственные инспекции и их место в советском государственном аппарате. - М., 1952 г.

2.77. Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры. - Пермь, 1974 г.

2.78. Сайфуллин Р.А. Управление в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. - Ташкент, 1989 г.

2.79. Серегин А.В. Советский общественный порядок и адми-

нистративно-правовые средства укрепления. - М., 1975 г.

2.80. Сиренко В.М. Проблемы интересов в государственном управлении. - М., 1980 г.

2.81. Старосьцяк Е. Элементы науки управления. - М., 1965г.

2.82. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. - М., 1974 г.

2.83. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. - М., 1987 г.

2.84. Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? - М., 1990 г.

2.85. Студеникина М.С. Законодательство об административных правонарушениях. - М., 1981 г.

2.86. Талицкий И.И., Чугуев В.Л., Щербилин Ю.Ф. Безопасность движения на автомобильном транспорте. Справочник. - М., 1988 г.

2.87. Ткаченко Б.Г. Методологические вопросы теории правоотношения. - М., 1980 г.

2.88. Толстой Ю.К. К теории правоотношения. - Л., 1959 г.

2.89. Туманов Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. - М., 1972 г.

2.90. Управление. Социалогия. Право. Под ред.Казимирчук В.П..- М., 1971 г.

2.91. Управление, информация и интелект. Под ред. Берга А.И. - М., 1976 г.

2.92. Фаткаллин Ф.И. Проблемы теории государства и права.- Казань, 1987 г.

2.93. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношениях. - М., 1974 г.

2.94. Хан С.М. Управленческие отношения социализма. -М., 1982 г.

2.95. Чекалин К.С. Контроль деятельности советской милиции. - М., 1976 г.

2.96. Чечот Д.М. Субъективные права и формы его защиты. - Л., 1968 г.

2.97. Чинакова Л.И. Социальный детерминизм. - М., 1985 г.

2.98. Чхиквадзе В.М. Государство, демократия, законность. - М., 1967 г.

2.99. Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. - Свердловск, 1990 г.

2.100. Шахраманьян И.К. Безопасность дорожного движения. - М., 1979 г.

2.101. Шептулин А.П. Категории диалектики. - М., 1971 г.

2.102. Шмелева Г.Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании. - Львов. 1988 г.

2.103. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью государственного управлений в СССР. - М., 1981 г.

2.104. Щегорцов В.А. Социалогия правосознания. - М., 1981г.

2.105. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. - М., 1979 г.

2.106. Явич Л.С. Общая теория права. - Л., 1976 г.

2.107. Яковлев А.М. Преступность и социальная психология. - М., 1971 г.

3. Статьи

3.1. Афанасьев В.Г. О системном подходе в социальном познании // Вопросы философии. 1973 г., № 3. С. 86-108.

3.2. Алексеев С.С., Дюрягин И.Я. Функции применения права // Правоведение. 1972 г., № 2. С,25-33.

3.3. Ардашкин В.Д. К теории правоохранительного механизма // Правоведение, 1988, № I. С.II-I5.

3.4. Базылев В.Т. Юридическая ответственность, как охранительные правоотношения // Советское государство и право. 1980 г., № 8. С.I22-I25.

3.5. Бахрах Д.И. Форма государственного управления // Советское государство и право. 1983 г., № 4. С.20-27.

3.6. Веремеенко И.И., Джжаев А.В. Пусть закон торжествует. Зеленая волна // За рулем. 1988 г., № 2. С. I8-I9.

3.7. Гойман В.И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях // Советское государство и право, № I2, 1991 г. С. I2-22.

3.8. Гревцов Ю.И. Содержание и форма правоотношений. Советское государствои право. 1980 г., № 6. С.II7-I22.

3.9. Денисов Р.И. Административный надзор: сущность и соотношение с контролем // Сборник ВНИИ МВД СССР. "Проблемы теории и практики административной ответственности". 1983 г. С.5I-6I.

3.I0. Дюрягин И.Я. Правоприменительные отношения как разновидности управленческих отношений // Советское государство и право. 1977 г., № 7. С. 46-54.

3.II. Завьялов Ю.С. Выражение интересов в социалистическом праве // Советское государство и право, 1970 г., № 6. С.I0I-I03.

3.I2. Иванова З.Д. Юридические факты и возникновение субъективных прав граждан // Советское государство и право. 1980 г., № 2. С.3I-39.

3.I3. Игнатов Л.Н. Безопасность дорожного движения - категория экономическая // Автомобильный транспорт. 1988, № I0. С. 24-26.

3.I4. Игнатов Л.Н., Лебедев В.М. Развитие системы обеспече-

ния безопасности дорожного движения // Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки // 1989 г. С. 147-154.

3.15. Климанов М.Ф. К вопросу о компетенции ГАИ // Административно-правовые и организационные вопросы совершенствования деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечения безопасности. 1989 г. С.16-23.

3.16. Козлов Ю.М. Горизонтальные управленческие отношения // Советское государство и право. 1973 г., № 12. С. 62-70.

3.17. Максимов В. Деятельности ГАИ - правовую базу // Соц. законность. 1990 г., № 8. С.47-48.

3.18. Решетов Ю.С. Реализация норм права и правоотношений // Правоведение. 1976 г., № 6. С.24-30.

3.19. Сатлейкин П.И. Участники дорожного движения как субъекты административно-правовых отношений // Межвузовский сборник научных трудов МВШ милиции МВД СССР. 1988 г. С.122-126.

3.20. Шляпочников А.С. Значение категории интереса в криминологии. Советское государство и право. 1972 г., № 10. С.84-88.

4. Диссертации

4.1. Амбарцумян В.В. Проблема обеспечения безопасности дорожного движения. Дисс. ... доктора технических наук. - Ереван, 1980 г.

4.2. Басов С.Л. Исполнительное производство по делам об административных правонарушениях в сфере охраны общественного порядка. Дисс. ... кандидата юридических наук. - М., 1991 г.

4.3. Грачев А.И. Административные проступки в дорожном движении и их профилактика органами внутренних дел. Дисс. ... кандидата юридических наук. - М., 1977 г.

4.4. Зырянов А.А. Правовые, организационные и тактические вопросы совершенствования деятельности дорожно-патрульной службы ГАИ МВД СССР. Дисс. ... кандидата юридических наук. - М., 1984 г.

5. Авторефераты

5.1. Вертуш С.И. Совершенствование организационно-правовых мер предупреждения административных нарушений правил дорожного движения. Автореферат дисс. ... кандидата юридических наук. - М., 1988 г.

5.2. Горох В.В. Административная ответственность за нарушения правил безопасности дорожного движения и меры по их предупреждению. Автореферат дисс. ... кандидата юридических наук. Одесса, 1975 г.

5.3. Кармолицкий А.А. Правовое регулирование полномочий государственных инспекций. Автореферат дисс. ... кандидата юридических наук. 1976 г.

5.4. Лавинюков А.С. Административно-правовая охрана безопасности дорожного движения. Автореферат дисс. ... кандидата юридических наук. - М., 1980 г.

5.5. Мазырин В.П. Управленческие отношения в органах внутренних дел: сущность и пути демократизации. Автореферат дисс.... кандидата юридических наук. - М., 1991 г.

5.6. Плесовских В.Д. Административно-правовая охрана порядка управления в Российской Федерации. Автореферат дисс.... кандидата юридических наук. - М., 1992 г.

5.7. Сиденко Г.Г. Административно-правовые вопросы охраны общественной безопасности в советском государстве. Автореферат дисс. ... кандидата юридических наук. - М., 1980 г.

5.8. Чинчиков А.А. Право и интересы личности в условиях развитого социализма. Автореферат дисс....кандидата юрид.наук.М., 1984 г.