

АКАДЕМИЯ  
МВД  
РФ

*Розыгрыш*

На правах рукописи  
Для служебного пользования

Экз. № 000054 \*

ТУНИК Юрий Николаевич

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

Специальность 12.00.02.  
Государственное право и управление;  
советское строительство;  
административное право;  
финансовое право

АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание  
ученой степени кандидата  
юридических наук

Москва · 1993

*Розыгрыш  
503/43*

АКАДЕМИЯ МВД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Специализированный совет К-052.01.02

На правах рукописи

Для служебного пользования

ТУНИК ДРИЙ НИКОЛАЕВИЧ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ОБЕРЕ  
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЕС-  
ПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Специальность 12.00.02.

Государственное право  
и управление; советское  
строительство; админи-  
стративное право; финан-  
совое право

Автореферат диссертации на  
соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва - 1993

Работа выполнена на кафедре организации охраны общественного порядка и безопасности Академии МВД Российской Федерации

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

Официальные оппоненты:  
доктор юридических наук, профессор Резвых В.Д.,  
кандидат юридических наук Бертуш С.И.

Ведущая организация — Московская высшая школа милиции  
МВД Российской Федерации.

Защита диссертации состоялась " 1 " 04 1993 г.,  
в 14<sup>30</sup> час., в ауд. 41 на заседании специализированного совета по присуждению ученой степени кандидата юридических наук К-052.01.02 Академии МВД РФ (125171, Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, 8).

С диссертацией можно ознакомиться в специальной библиотеке Академии МВД РФ.

Автореферат разослан " 5 " 03 1993 года

Ученый секретарь специализированного совета К-052.01.02 Академии МВД РФ  
доктор юридических наук, профессор

П.Г. Пономарев

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Обеспечение безопасности дорожного движения на Украине, как и в целом в странах СНГ, 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 погибших на 100 пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях страны СНГ в 4-6 раз превышают аналогичные показатели в западных странах. Так, в России в 1991 г. было совершено 197 659 дорожно-транспортных происшествий, в результате которых погибло 37 510 и ранено 214 409 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 обеспечения 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 нарушение правил дорожного движения. Это снижение во многом объясняется падением активности сотрудников Государственной автомобильной инспекции в профилактике и пресечении дорожно-транспортных происшествий, выявлении 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 составляют 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 обеспечения безопасности дорожного движения. В силу изложенного имеют особое значение 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, Д.И. Гревцова, С.Ф. Качекьяна, В.И. Козлова, Г.И. Петрова, Д.Г. Ткаченко, Ю.К. Толстого, Р.О. Хаджиной 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, исследованы основные функции правоотношений в механизме правового регулирования, их особенности в некоторых отраслях права. И хотя в научных исследованиях перечисленных авторов не хватает своих особенностей 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 вопросов правовых отношений в конкретных сферах общественной жизни, то здесь еще имеется множество неисследованных проблем. 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 исследовались главным образом вопросы, связанные с контрольной и надзорной деятельностью субъектов, обеспечивающих безопасность дорожного движения, ответственностью за нарушения правил дорожного движения, квалификацией дорожно-транспортных правонарушений, управлением в исследуемой сфере общественной жизни. При этом многие из этих исследований носили в известной 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 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 обеспечения 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 обеспечения безопасности дорожного движения социальных проблем, а также их нерешенность в правовой науке предопределили актуальность темы и круг вопросов, избранных в качестве основных для настоящего исследования.

Цели и задачи исследования. Целью настоящего исследования является 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";
- выявление особенностей правоприменительной природы контрольно-надзорной деятельности Госавтоинспекции и определение ее места в сфере безопасности дорожного движения;
- определение основных признаков административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения;
- формирование на этой основе научно обоснованного понятия административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения;
- определение структуры и видов исследуемых отношений;
- 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 законодательные, прави-

тельные и ведомственные акты бывшего Союза ССР, законодательные и другие правовые акты Российской Федерации, Украины и других стран СНГ.

С учетом избранной темы диссертации, целей и основных задач исследования были разработаны методика и соответствующий инструментарий, проведено анкетирование практических работников органов внутренних дел и Государственной автомобильной инспекции. Достоверность результатов настоящего исследования 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 СССР, на Украине и в других странах СНГ, эмпирическим материалом, собранным в ходе социологического исследования. Было также изучено более 700 дел, связанных с административными правонарушениями в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Научная новизна исследования состоит прежде всего в том, что это первое монографическое исследование административно-правовых отношений в конкретной сфере общественной жизни - сфере обеспечения 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 исследования и другие существенные особенности данного феномена и на этой основе сформулировано свое понятие безопасности дорожного движения, определена структура и выявлены особенности складывающихся в сфере 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

правоотношениями, складывающимися 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 и 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 обеспечения безопасности дорожного движения, предложения по совершенствованию функциональной основы Госавтоинспекции, рекомендации организационно-тактического характера деятельности ГАИ по обеспечению безопасности дорожного движения.

С учетом изложенного на защиту выносятся следующие основные положения:

- определение безопасности дорожного движения, сформулировано автором на основе использования категории "интереса" в человеческом поведении;
- выводы автора об основных противоречиях, складывающихся в дорожном движении, и главной цели правового воздействия в этой сфере - гармонизации интересов участников дорожного движения;
- положения автора о формах реализации субъективных прав и юридических обязанностей в соответствующих административно-правовых отношениях, возникающих в сфере обеспечения безопасности дорожного движения;
- предложения автора по формам и реквизитам актов органов Госавтоинспекции в области дорожного движения;
- рекомендации автора по совершенствованию функциональной основы деятельности Госавтоинспекции, в частности освобождению ГАИ от функций технического контроля.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования заключается в том, что они открывают новые пути для дальнейшего изучения роли и значения человеческого фак-

тора 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 противоречиях и путях их преодоления, сформулированные автором понятия категорий "безопасность дорожного движения", "административно-правовые отношения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения" и "реализации прав и обязанностей в данной сфере".

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

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы. Объем диссертации - 206 страниц машинописного текста без учета библиографии.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается необходимость теоретической разработки проблемы административно-правовых отношений, возникающих в особой сфере общественной жизни - в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Определены основные цели и задачи диссертационного исследования.

Первая глава - "Общая характеристика административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения" - посвящена выяснению сущности административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, определению их особенностей, а также видов и структуры исследуемых отношений.

Дорожное движение представляет собой сложную динамичную систему, состоящую из трех основных элементов: "человек, транспортное средство, дорога". Указанные элементы символизируют весь комплекс взаимоотношений, возникающих в этой системе, при этом человек является главным элементом системы, обеспечивающим ее функционирование и взаимодействие между элементами. Все это позволило автору рассматривать систему "человек - транспортное средство - дорога" как совместную деятельность множества людей, которые в силу разделения труда вынуждены вступать между собой в общественные отношения для удовлетворения своих потребностей и тем самым обеспечивать существование самой системы. При этом, по мнению автора, интересы участников дорожного движения являются одним из наиболее существенных и устойчивых причин, способствующих функционированию этого сложного социального явления. Эти интересы лежат в основе исследуемых общественных отношений и определяют при этом целесообразное поведение их участников. Скорость транспортных средств при перемещении, их направление и другие характеризующие дорожное движение признаки predeterminedены в первую очередь различными интересами управляющих этими транспортными средствами водителей, а также других участников дорожного движения. И в этом смысле дорожно-транспортные происшествия есть в пер-

вую очередь результат несогласованного поведения участников дорожного движения. Поэтому рассмотрение интересов участников дорожного движения, их соотношения и влияния на процесс перемещения по дорогам транспортных средств способствует пониманию сути дорожного движения. По мнению автора, интересы лежат в основе мотивации человеческой деятельности и побуждают ее 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. И выбор конкретного поступка или действия в той или иной проблемной ситуации зависит от участников дорожного движения. Автор считает, что интересы в системе "человек - транспортное средство - дорога" существуют в неразрывной связи между собой, взаимопроникновении и взаимодействии. В то же время внутренняя причина нарушения процесса перемещения транспортных средств по дорогам находится в постоянном противоречии. Это противоречие выражается в конфликте личности со средой. Следствием этого конфликта является ошибочное действие, приводящее к дорожно-транспортному происшествию, которому сопутствует ряд негативных явлений: гибель и ранение людей, повышение уровня загрязненности окружающей среды, увеличение материального ущерба, связанного с аварийностью. Все это отрицательно сказывается на процессе дорожного движения и снижает его желаемый эффект, требует упорядочения условий этого перемещения. Этим и объясняется необходимость управления в сфере безопасности дорожного движения. Суть которого заключается в упорядочивающем воздействии на процесс дорожного движения.

Автор обосновывает мнение, что главной задачей, требующей разрешения в этой деятельности, является гармонизация интересов участников дорожного движения, в результате которой возможен достижение безопасного состояния общественных отношений в процессе дорожного движения, а также максимальная реализация его потенци.

Автором проанализированы основные точки зрения, освещающие понятие безопасности дорожного движения с различных позиций. В диссертации обосновывается понятие безопасности дорожного движения как обусловленного потребностями общества состояния систем общественных отношений, возникающих и развивающихся в связи с использованием транспортных средств - источников повышенной опасности, достигаемого в процессе управления дорожным движением, направленного на гармонизацию интересов участников дорожного движения, охрану жизни и здоровья граждан, сохранность окружающей среды и материальных ресурсов общества.

Немаловажную роль в обеспечении гармоничного сочетания интересов участников дорожного движения играет контрольно-надзорная деятельность, которую диссертант определяет как особый вид управленческой деятельности, направленной 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.

Приведенные определения "безопасность дорожного движения" и "контрольно-надзорная деятельность" в диссертационном исследовании выступают в роли фундамента теоретической платформы для последующего юридического анализа исследуемого феномена.

Проанализировав имеющиеся в юридической литературе точки зрения на правоотношения вообще и административные правоотношения в частности, автор пришел к выводу, что административно-правовые отношения в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения представляют собой результат регулирующего воздействия административно-правовых норм на общественные отношения, возникающие в процессе осуществления специфического вида исполнительно-распорядительной деятельности государства, направленной на гармонизацию интересов участников дорожного движения, на обеспечение и охрану жизни и здоровья

граждан, сохранность окружающей среды и материальных ресурсов в связи с использованием транспортных средств - источников повышенной опасности. А поскольку содержанием отношений является контрольно-надзорная деятельность, специфика которой заключается в регулятивно-охранительном воздействии на общественные отношения, возникающие в связи с использованием транспортных средств, то для них характерны следующие особенности:

- во-первых, одной из сторон этих отношений являются контрольно-надзорные органы, преимущественно органы ГАИ;
- во-вторых, эти отношения весьма разнообразны как по содержанию, так и по возможным участникам. Это и отношения, складывающиеся в процессе регулирующей деятельности контрольно-надзорных органов; это и отношения, возникающие в процессе наблюдения за дорожным движением; и наконец, это отношения, складывающиеся в процессе пресечения нарушений в данной сфере, привлечения и ответственности виновных в противоправных поступках лиц; отношения по исполнению наложенных административных взысканий.

По мнению автора, административно-правовые отношения в своей совокупности составляют содержание контрольно-надзорной деятельности, которая относится к разряду организационно-юридических средств обеспечения оптимального течения процессов правореализации в сфере безопасности дорожного движения. Вместе с тем 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 административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения предопределено прежде всего их ролью, выполняемой в механизме административно-правового регулирования. Это свидетельствует, что дальнейшее административно-правовых отношений на общерегулятивные, конкретно-регулятивные и охранительные является не просто одним из возможных вариантов классификации, а группировкой правоотношений, отражающей основные направления функционирования права. В этой связи автор обосновыва-



ет мнение, что сфера контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения состоит из административно-правовых отношений общерегулятивного, конкретно-регулятивного и охранительного типа, посредством которых органы ГАИ осуществляют регулятивно-охранительное воздействие на общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения.

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 ГАИ, а с другой - люди и организации, участвующие в системе "человек - транспортное средство - дорога", реализующие в рамках этих отношений свои субъективные права и юридические обязанности.

Специфика этих субъективных прав и юридических обязанностей, по мнению автора, обусловлена тремя основными факторами.

Во-первых, сущностью безопасности дорожного движения - обеспечением охраны жизни и здоровья граждан, сохранностью окружающей среды и материальных ресурсов общества.

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

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.

Отсюда, субъективное право в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения - это обеспеченная нормами права мера возможного поведения участников названной сферы. В свою очередь, юридическая обязанность в той же сфере - это требуемая мера должного поведения, определенная для участников правоотношений законом. Юридическая роль прав и обязанностей, по мнению автора, заключается в том, что они создают в рамках

правоотношений индивидуализированную модель, которая устанавливает рамки функционирования участников правоотношений, что придает их реальному поведению формальную определенность, четкость, определяя, как именно могут и должны они действовать.

Рассмотрение теоретических проблем административно-правовых отношений, существующих в специфической области общественной жизни - сфере контрольно-надзорной деятельности, направленной на обеспечение безопасности дорожного движения, во-первых, способствовало уяснению сущности и определению характерных особенностей последних и, во-вторых, позволило отчетливо показать внутренние связи административно-правового управленческого воздействия, оказываемого органами ГАИ на общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения, с целью недопущения негативных последствий.

Во второй главе - "Реализация прав и обязанностей субъектов административно-правовых отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения" - рассмотрены административно-правовые отношения в процессе осуществления контрольно-надзорного воздействия.

Автор, придерживаясь существующей в административно-правовой литературе точки зрения, выделяет четыре основных вида действий по реализации прав и обязанностей: соблюдение, исполнение, использование и применение. При этом предпринята попытка увязать эти действия с особенностями административно-правовых отношений общерегулятивного, конкретно-регулятивного и охранительного типа.

Суть реализации прав и обязанностей в общерегулятивных правоотношениях заключается, по мнению авторов, в определении правового статуса участников контрольно-надзорной деятельности. Этот статус представляет собой сложную комбинацию прав и обязанностей, направленных на достижение эффективного и безопасного функционирования личности в дорожном движении, и составляет правовую основу их поведения в рассматриваемой сфере. Правовой статус в данном случае обу-

слбляется двумя факторами. Во-первых, сущностью безопасности дорожного движения - обеспечением охраны жизни и здоровья граждан, сохранности окружающей среды и материальных ресурсов. Во-вторых, особым видом государственного управления, направленного на регулирование и охрану общественных отношений, возникающих в связи с использованием транспортных средств - источников повышенной опасности.

Вместе с тем, по мнению автора, реализацию прав и обязанностей в общерегулятивных правоотношениях было бы неправильно сводить только к определению правового статуса, поскольку они успешно воплощаются в поведении участников контрольно-надзорной деятельности в форме соблюдения - действиях, не нарушающих юридических запретов. Это значит, что участники контрольно-надзорной деятельности осуществляют свои полномочия на позитивное поведение с учетом требований юридических запретов на общественно вредное действие. Соблюдая требования административных норм, участники общерегулятивных правоотношений достигают тем самым эффективного использования транспортных средств, а также обстановки стабильности и уверенности в сфере безопасности дорожного движения. В общерегулятивных правоотношениях происходит формирование правового режима процесса перемещения транспортных средств по дорогам. Эта форма реализации прав и обязанностей связана с активными действиями граждан и должностных лиц по осуществлению своих прав, закрепленных в правовых актах и не требующих каких-либо дополнительных правовых средств, а также подчинения 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. Соблюдение прав и обязанностей происходит с минимальными затратами материальных средств, человеческой энергии и времени.

По мнению автора, в рамках конкретно-регулятивных правоотношений происходит практическая реализация регулятивно-охранительных функций ГАИ, которые проявляются в непосредственном управляющем воздействии на тот или иной объект сферы безопасности дорожного движения. Совокупность конкретно-регулятивных правоотношений составляют вертикальные и горизонтальные отношения, построенные на принципах "властиподчинения" и "равенства сторон". Одна сторона этих отношений всегда представлена органом ГАИ, наделенным определенными полномочиями. Кроме этого, от их эффективности в полной мере зависит состояние безопасности на дорогах. Исходными положениями в раскрытии специфики реализации прав и обязанностей в конкретно-регулятивных правоотношениях является, с одной стороны, вывод общей теории о том, что данный вид правовых отношений представляет собой специфическую правовую связь, взаимодействие в которой обеспечивается благодаря наличием 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.

Диссертантом предложена следующая классификация полномочий ГАИ:

- полномочия по организации сферы обеспечения безопасности дорожного движения;
- полномочия по проведению контроля и надзора;
- полномочия по применению административно-правовых мер воздействия.

К первой группе относятся полномочия, способствующие формированию системы обеспечения безопасности дорожного движения. Это 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 осуществлении в установленном порядке мероприятий, вытекающих из участия в 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 также отнести полномочия по разработке и утверждению образцов государственных номерных знаков, бланков, регистрационных и водительских документов, исполнению роли заказчика на разработку и изготовление технических средств регулирования дорожного движения и их установку. Автор считает, что эта группа полномочий несвойственна контрольно-надзорной деятельности.

Вторую группу полномочий составляют полномочия, вытекающие из основного назначения ГАИ — контроля и надзора. По содержанию эти полномочия можно разделить на: а) полномочия по непосредственному надзору за объектами управления; б) разрешительные полномочия; в) полномочия, направленные на устранение выявленных недостатков.

Полномочия по надзору за деятельностью объектов управления. С помощью полномочий этой группы ГАИ осуществляет непосредственное наблюдение за соблюдением подконтрольными объектами законодательных и нормативных актов, регулирующих вопросы обеспечения безопасности в дорожном движении. Эти полномочия весьма разнообразны, что объясняется специализацией объектов управления и особенностями их функционирования.

Специфическое место в рассматриваемой классификации занимает разрешительные полномочия. Выдача различных разрешений органами ГАИ играет роль своеобразного барьера, направляющего деятельность организаций, граждан по оптимальному руслу. С разрешительными полномочиями корреспондируются права другой стороны требовать от органов ГАИ выдачи разрешений, лицензий и т.д. в случае соответствия ее деятельности поставленным задачам.

Особую группу составляют полномочия ГАИ по устранению выявленных недостатков. В первую очередь к ним относятся полномочия по применению мер административно-право-

вого воздействия, призванные предупреждать правонарушения и дорожно-транспортные происшествия, временно ограничивать или запрещать движение транспорта и пешеходов на улицах, когда пользование им угрожает безопасности, регулировать дорожное движение и т.д.

Осуществление перечисленных полномочий происходит благодаря актам реализации, которые представляют собой юридически значимые, результативные действия участников контрольно-надзорной деятельности, совершаемые в соответствии с их правами и обязанностями в процессе практического воплощения регулятивно-охранительной функции в сфере безопасности дорожного движения. Основной формой реализации полномочий ГАИ на стадии конкретно-регулятивных правоотношений являются 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, предприятий, организаций в сфере безопасности дорожного движения. Акты использования делятся на три группы: властные действия; организационные действия; действия-требования. Они представляют собой юридически значимые действия органов ГАИ по практическому осуществлению регулятивных функций.

Охранительные правоотношения образуют особый защитный слой в сфере контрольно-надзорной деятельности. Охранительные отношения в рассматриваемой области призваны обеспечить охрану общественных отношений, составляющих собственно сферу безопасности дорожного движения, от негативных посягательств, которые возникают в результате неправомерных действий должностных лиц и граждан и направлены на прекращение этих действий, применение к лицам, их совершившим, мер юридической ответственности. По мнению автора, охранительные отношения в рассматриваемой сфере представляют собой урегулированные нормами административного права управленческие отношения, возникающие по поводу практического осуществления правоохранительной функции органами ГАИ. Таким образом

действия по реализации прав и обязанностей в охранительных правоотношениях тесно связаны с воплощением надзорной функции. Их можно представить в виде организационно-правовых способов, при помощи которых происходит охранительное воздействие, направленное на общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения.

Диссертант придерживается точки зрения, согласно которой принудительное воздействие в рамках охранительных правоотношений сводится к осуществлению административных взысканий. Для охранительных правоотношений характерны акты применения: основные, вспомогательные и исполнительные. Их роль определена местом, занимаемым в процессе применения административных взысканий. Характерной чертой этих актов является то, что при их помощи вменяется правонарушителю особая обязанность - претерпевать неблагоприятные последствия своего неправомерного поведения.

В заключении формулируются основные выводы и предложения диссертации.

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

Специальные юридические условия. К ним автор относит: совершенствование административного законодательства, регулирующего сферу безопасности дорожного движения, с целью устранения устаревших норм, а также существующих пробелов; совершенствование ведомственного нормативного регулирования деятельности органов Госавтоинспекции в направлении создания стройной системы актов, обеспечивающих эффективность контрольно-надзорной деятельности ГАИ и такой режим, при котором исключались бы возможности ущемления прав граждан; систематизация нормативных актов, регулирующих дорожное движение и создание единой правовой основы - Закона о дорожном движении; совершенствование законодательства об административной ответственности в сфере безопасности дорожного движения, в направлении его стабильности; четкое регули-

рование прав и обязанностей участников дорожного движения, обеспечивающих должный уровень их взаимодействия.

**Организационные условия:** научно обоснованное определение границ сферы безопасности дорожного движения; совершенствование деятельности органов ГАИ, в том числе: наличие достаточных сил и средств, а также правильное их использование; улучшение технической оснащенности строевых подразделений; создание соответствующих организационных условий, обеспечивающих оптимальную процедуру реализации гражданами их субъективных прав; проведение организационно-технических мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения.

Создание указанных и других условий, по мнению автора, будет способствовать не только надлежащей реализации прав и обязанностей участниками дорожного движения, но и более эффективному управленческому воздействию, осуществляемому органами ГАИ в процессе контрольно-надзорной деятельности.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

1. Понятие безопасности дорожного движения // Вопросы обеспечения безопасности дорожного движения: Научные труды / ВНИИБДД. - М., 1991. - 0,7 п.л.

2. Значение категории "интерес" в исследовании проблемы безопасности дорожного движения // Проблемы предварительного следствия и дознания: Сборник статей. - М.: НИИ МВД РФ, 1991. - 0,5 п.л.

Ориг. Николаевич Туник

Корректор Л.А. Мелюткина

Подписано в печать 4.03.93.

Усл. печ. л. 1,4.

Уч.-изд. л. 1,16.

Тираж 60 экз.

Заказ № 400.

Типография Академии МВД РФ, Москва