

administrative services to it.

There is a need for development of administrative services using the capabilities of governance as one of the conditions for improving the efficiency and transparency of government, introduction of relevant amendments of existing legislation.

Keywords: *administrative services, public services, public servants.*

Надійшла до редакції 23.12.2014

Тюфанова Н. В.

ад'юнк

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.951 : 351.811

СУЧАСНІ ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОПАГАНДИ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В УКРАЇНІ

Визначено поняття, значення та систематизовано форми діяльності з пропаганди безпеки дорожнього руху на сучасному етапі.

Ключові слова: *форми, пропаганда, безпека дорожнього руху.*

Постановка проблеми. Проблема дорожньо-транспортної аварійності була і залишається для України одним з найгостріших питань, що потребують цілеспрямованих зусиль усіх державних органів влади й громадськості. Автомобілізація як частина загального поступального розвитку суспільства, з одного боку, супроводжується численними економічними перевагами, з іншого – породжує комплекс проблем: ускладнюється процес дорожнього руху, зростають транспортний травматизм та збитки від пошкодження техніки і вантажу тощо [7, с. 1].

Порівняно з країнами Європи стан безпеки дорожнього руху в Україні можна охарактеризувати як вкрай незадовільний через високий рівень смертності та дорожньо-транспортного травматизму. Станом на 08.02.2013 в Україні зареєстровано 31 тис. ДТП, у яких загинуло 5094 і травмовано 38,5 тис. осіб [8].

На однастайну думку фахівців, головними причинами високого рівня аварійності на автошляхах є низька дисципліна та правовий нігілізм учасників дорожнього руху, нехтування елементарними вимогами безпеки, чималі прогалини інформаційно-виховної роботи, що зумовлює низький рівень культури дорожнього руху [3, с. 287; 16, с. 1].

Зниження кількості порушень у дорожньому русі та ДТП є можливим при застосуванні тих заходів, які відображають бажання людини їздити надійно. Це говорить про необхідність закріплення ідей безпеки у свідомості громадян. Зрозуміло, це слід проводити в рамках превентивних заходів, що сприяють позитивній для дорожньої безпеки поведінці. При такому підході, орієнтованому в першу чергу на людину, можна добитися правильної поведінки учасників дорожнього руху, а отже і зниження порушень. Як вказує В.М. Жульов, «ефективність правових заходів впливу

нерозривно пов'язана з правовими знаннями, правовою культурою учасників дорожнього руху» [5, с. 35]. З ним погоджується Т.О. Гуржій: «Ядро “інструментарію” державної політики безпеки дорожнього руху повинні складати пропагандистські, роз'яснювальні, виховні, навчальні та інші заходи непримусового характеру» [3, с. 272].

Необхідність розвитку та поглиблення пропагандистської діяльності у сфері безпеки дорожнього руху визнана багатьма науковцями, оскільки нині в Україні ця тема має досить поверхнєве застосування через відсутність науково-теоретичного підґрунтя та закріплення на законодавчому рівні. Отже, необхідність визначення форм здійснення пропаганди, дослідження їх ефективності є нагальною проблемою сьогодення.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Теоретичний здобуток фахівців українського адміністративного права сформував сучасні погляди на поняття та класифікацію форм адміністративної діяльності. Так, концептуальні засади їх розвитку знайшли своє відображення у працях В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменка, Т.П. Мінки, С.В. Ківалова, Д.В. Приймаченка, С.Г. Стеценка та ін. Окремі питання щодо форм діяльності у сфері безпеки дорожнього руху розглядали такі науковці, як М.Ю. Веселов, А.В. Гаркуша, Г.В. Галімшина, Т.О. Гуржій, С.М. Гусаров, Д.С. Денисюк, В.В. Доненко, М.М. Долгополова, В.В. Єгупенко, М.А. Микитюк, А.М. Подоляка, В.Й. Развадовський, О.Ю. Салманова, М.М. Стоцька, Х.П. Ярмакі та ін. Разом з тим ці роботи присвячені дослідженню лише окремих аспектів форм діяльності в сфері безпеки дорожнього руху, лишаючи поза увагою таке важливе питання, як загальнотеоретична характеристика та систематизація форм здійснення пропаганди безпеки дорожнього руху в Україні. Отже, необхідність поглиблення знань в даній сфері зумовлює її актуальність.

Метою даної статті є визначення поняття, значення та систематизація форм діяльності з пропаганди безпеки дорожнього руху на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Для визначення форм діяльності з пропаганди безпеки дорожнього руху необхідно дослідити, насамперед, зміст поняття форми. Термін «форма» має кілька значень: зовнішній вид, зовнішній обрис; устрій, структура будь-чого, система організації. Аналіз наукової літератури свідчить про наявність доволі великої кількості підходів до розуміння категорії «форма». Так, наприклад, Л. Коваль під формами управління розуміє будь-яке зовнішнє вираження однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів і службових осіб, що здійснюються з метою реалізації функцій управління [6, с. 66]. На думку В. Авер'янова, формами управлінської діяльності слід вважати: процесуальні (процедурні) форми; форми зовнішнього вияву – видання актів управління, здійснення інших юридично значущих дій, а також суто організаційні дії; морально-етичні прояви. Всі ці форми управління можуть виражатися через форми правового опосередкування, яке набуває тим самим значення своєрідної «форми форм» [4, с. 146]. Форма і зміст у кожному конкретному явищі невіддільні один від одного.

Якщо функції діяльності розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів на об'єкти, то форми діяльності – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми діяльності показують практичне здійснення діяльності [17]. Вчені-адміністративісти виділяють правові та неправові форми державного управління. Так, Ю. Битяк класифікує форми управлінської діяльності на правові (пов'язані із встановленням та застосуванням норм права: наприклад, видання нормативних та індивідуальних актів управління) і неправові (проведення тих чи інших управлінських дій, безпосередньо не пов'язаних з прийняттям юридичних актів управління) [1, с. 123].

Отже, форми, що ведуть до юридичних наслідків, відносять до правових форм, а відповідно форми, що не ведуть до таких наслідків, – до неправових. Форми діяльності визначаються характером відносин у певній сфері життєдіяльності людини. Суспільно-корисна діяльність має різні наслідки: правові й неправові. Відтак, форми діяльності з пропаганди безпеки дорожнього руху також можуть бути правовими й неправовими, що залежить від характеру їх юридичних наслідків.

Розглянемо більш докладно правові та неправові форми роботи з пропаганди безпеки дорожнього руху.

Правові форми виражаються у виданні правових актів управління. Відповідні правові акти є основною формою виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів пропаганди на різному рівні. Правові норми, що визначають правове становище суб'єкта пропаганди, фактично визначають і форми його діяльності. Вибір конкретної форми діяльності підпорядкований певним закономірностям: вона повинна відповідати компетентності суб'єкта владних повноважень, які здійснюють пропаганду на різних рівнях, призначенню і функціям діяльності, змісту і характеру регламентованих питань, цілям впливу, особливостям об'єкта управління.

Прикладом видання правових актів з пропаганди безпеки дорожнього руху може служити Закон України «Про дорожній рух» [9], у ст. 20 якого, присвяченій навчання громадян правилам безпечної поведінки на автомобільних дорогах, зазначено, що таке навчання проводиться в дошкільних, загальноосвітніх, спеціальних освітніх установах різних організаційно-правових форм, які отримали ліцензію на здійснення освітньої діяльності в установленому порядку. Важливою вказівкою є те, що органи внутрішніх справ, державні засоби масової інформації зобов'язані надавати відповідним органам виконавчої влади допомогу в проведенні роботи з навчання громадян правилам безпечної поведінки на дорогах.

Закон України «Про рекламу» [13] в першій главі визначає поняття реклами, її об'єкта, споживача, рекламодавця і рекламоросповсюджувача; загальні вимоги до реклами (ст. 5), поняття соціальної реклами (ст. 10). Другий розділ Закону говорить про особливості окремих способів поширення реклами, адже соціальна реклама – один з напрямків діяльності з пропаганди безпеки дорожнього руху. Крім того, реклама і пропаганда мають подібні прийоми і способи розповсюдження.

Не можна не приділити уваги постанові Кабінету Міністрів України

«Про схвалення Концепції Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2016 року» від 08.08.2012 № 771: за умови виконання її заходів у повному обсязі прогнозується наближення до середньоєвропейського рівня безпеки дорожнього руху, зокрема зниження порівняно з 2011 р. показників аварійності щодо соціального ризику (кількість загиблих внаслідок дорожньо-транспортних пригод на 100 тис. населення) – з 10,6 до 7,5; транспортного ризику (кількість загиблих внаслідок дорожньо-транспортних пригод на 100 тис. транспортних засобів) – з 33,2 до 18 [14]. Також вагомими є розпорядження Кабінету Міністрів «Про затвердження плану заходів щодо підвищення рівня безпеки дорожнього руху» від 08.08.2012 № 851-р [12] та «Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2015 р.» від 25.05.2011 № 480-р. [10]. Головною метою Стратегії є визначення комплексу базових положень єдиної державної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2015 р., інакше кажучи – надання питань безпеки дорожнього руху державної ваги та статусу основ загальної транспортної політики держави.

За наказом МВС України, Міністерства науки і освіти, молоді та спорту України № 178/190 від 22.02.13 «Про затвердження Положення про проведення Всеукраїнського дитячого творчого конкурсу «Молоде покоління за безпеку дорожнього руху» конкурс проводиться щороку з метою привернення уваги суспільства до проблем безпеки дорожнього руху, формування в дітей безпечних навичок поведінки на вулично-дорожній мережі, дбайливого ставлення до власної безпеки та безпеки оточуючих, виховання свідомого ставлення до неухильного виконання правил дорожнього руху [11].

Неправові форми пропаганди безпеки дорожнього руху поділяються на організаційно-технічні заходи і матеріально-технічні операції [15, с. 168].

До організаційно-технічних належать такі заходи, як розробка програм, проведення нарад, контроль, роз'яснення тих чи інших заходів, вивчення й узагальнення досвіду, підбір та підготовка кадрів. Організаційні заходи полягають у вивченні, узагальненні та розповсюдженні позитивного досвіду, навчанні виконавців, інструктуванні, наданні практичної допомоги безпосередньо на місцях, розробці науково обґрунтованих рекомендацій і заходів щодо впровадження досягнень науки і техніки.

Організаційні заходи не пов'язані безпосередньо з виникненням, зміною та припиненням конкретних адміністративно-правових відносин, а здійснюються в процесі поточної управлінської діяльності. Прикладом таких заходів є курси підвищення кваліфікації інспекторів з пропаганди безпеки дорожнього руху, проведення різних тематичних конференцій, форумів тощо. Так, у рамках Десятиліття дій з безпеки дорожнього руху (БДР) в 2011-2012 рр. відбулися такі заходи:

- 1) круглий стіл, присвячений проблемам БДР в Україні і розробці Національної програми з безпеки дорожнього руху за участю партнерів Десятиліття;
- 2) Всеукраїнський тиждень безпеки дорожнього руху;
- 3) форуми «Реформування національної системи безпеки дорожнього

руху», «Фото-, відеофіксація порушень правил дорожнього руху»;

4) міжнародна науково-практична конференція «Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти»;

5) заходи до Дня пам'яті жертв ДТП та багато іншого.

Матеріально-технічні операції носять допоміжний характер. Це робота з інформацією, проведення досліджень, розробок, підготовка до видань і саме видання актів, ведення діловодства, складання довідок тощо.

У роботі з пропаганди безпеки дорожнього руху до дій такого роду можна віднести аналіз аварійності, опитування для з'ясування громадської думки, аналіз ефективності пропагандистської роботи. Це необхідно для визначення найближчих цілей і завдань роботи з пропаганди, основних її напрямів. Особливо слід підкреслити проблему, пов'язану з необхідністю посилення профілактичної роботи з населенням, пропаганди Правил дорожнього руху та інших правових норм, що діють у сфері дорожнього руху.

Такі неправові форми роботи, як навчання кадрів, підвищення кваліфікації, обмін досвідом, розробка навчальних програм, підготовка та видання методичної літератури, потребують подальшого опрацювання та особливо впровадження новітніх форм пропаганди безпеки дорожнього руху з використанням Інтернет-ресурсів, нетрадиційних форм пропаганди. Дослідження та впровадження зарубіжного досвіду сьогодні мають першорядне значення.

Так, на прикладі європейських країн можемо побачити, що саме громадські об'єднання у сфері безпеки дорожнього руху створені для захисту прав і законних інтересів громадян, що беруть участь у дорожньому русі, з метою об'єднання колективних зусиль членів цих організацій для запобігання дорожньо-транспортним пригодам. Відповідно до їх статутів такі організації мають, серед інших, право проводити заходи з профілактики органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та господарюючими суб'єктами, можуть залучати за їх згодою громадські об'єднання до проведення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху (фінляндська «Ліікеннетурва» – організація, встановлена урядом країни, має статус державно-громадської; Служба безпеки дорожнього руху – найстаріше об'єднання в Німеччині, займається проблемою безпеки дорожнього руху, створене за ініціативою громадян).

Сьогодні в Україні діє низка громадських і некомерційних об'єднань, статутною метою яких є здійснення заходів з попередження дорожньо-транспортних пригод: Всеукраїнська спілка автомобілістів (ВСА), Український автомобільний альянс (УАА), Українська рада автомобілістів (УРА), Дорожній контроль, Юні інспектори руху (ЮІР), Асоціація безпеки дорожнього руху, Товариство учасників руху (ТУР); створено клуби шанувальників різноманітних марок автомобілів – «Seat-клуб», «Ауді-клуб», «Шкода-клуб» тощо [2]. Цими організаціями проводиться робота із пропаганди безпеки дорожнього руху практично з усіма об'єктами: водіями індивідуального транспорту, водіями-професіоналами, військовослужбовцями, дітьми, пенсіонерами, молоддю тощо. Так, у Дніпропетровську існує відома неформальна громадська організація, представники якої яскравою фарбою роблять малюнки-мітки на проїзній частині в місцях значного по-

шкодження дорожнього полотна, відсутності люків та зливних решіток. Такими діями вони попереджають водіїв, тим самим запобігаючи дорожньо-транспортним пригодам [2]. Проте порядок та форми такої участі до теперішнього часу на законодавчому рівні не визначені і не регламентовані.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що основними формами роботи із пропаганди безпеки дорожнього руху є правові, які:

- забезпечують включення в цю роботу різних державних і громадських організацій;
- визначають цілі й завдання пропагандистських заходів і кампаній, конкретних виконавців;
- встановлюють терміни проведення заходів;
- забезпечують контроль за виконанням планів, програм та заходів.

Робота з пропаганди у правовій і неправовій формах проводиться на всіх рівнях суб'єктів пропаганди. Вибір відповідних форм роботи з пропаганди безпеки дорожнього руху має здійснюватися з урахуванням особливостей конкретного суб'єкта пропаганди, вимог ефективності та доцільності.

У зв'язку з цим перед державою постає необхідність вдосконалення та розвитку нових форм діяльності з пропаганди безпеки дорожнього руху, а саме:

- формування постійного активу представників засобів масової інформації, творчих колективів та організацій у сфері пропаганди безпеки дорожнього руху;
- розширення сфери громадського контролю за діяльністю влади у сфері забезпечення пропаганди безпеки дорожнього руху;
- дослідження та впровадження міжнародного досвіду;
- розробка та прийняття Закону України «Про пропаганду безпеки дорожнього руху»;
- перегляд функцій відділів профілактики дорожньо-транспортного травматизму.

Також зазначимо, що, незважаючи на розмаїття форм пропагандистської діяльності, впровадження її в життя здійснюється ледве на третину. Багато уваги держава приділяє підсиленню адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху, впровадженню нових засобів контролю швидкості на дорогах, здійснюється реорганізація системи органів дорожньо-транспортної міліції, видаються нові нормативно-правові акти щодо порядку проходження технічного огляду, реєстрації автотранспортних засобів тощо. Здається, що всі ці заходи спрямовані на впорядкування та удосконалення системи безпеки дорожнього руху. Проте розвиток та впровадження пропаганди безпеки дорожнього руху, яка має єдину мету – забезпечення безпечного співіснування на дорогах як водіїв, так і пішоходів, зменшення кількості та тяжкості дорожньо-транспортних пригод – так і залишається на початковому рівні.

На нашу думку, це недолік та упущення влади, оскільки безпека людини на транспорті, її життя та здоров'я є найважливішою цінністю правової держави. Необхідно вдосконалювати існуючі форми пропаганди, досліджувати та впроваджувати новітні форми, переглянути відповідну

організаційну структуру системи пропаганди безпеки, її нормативну основу, розробку із затвердженням окремої державної програми з пропаганди безпеки дорожнього руху, врахуванням сучасних тенденцій розвитку нових форм соціальної активності громадян, сприянням їх розвитку в пропаганді безпеки дорожнього руху.

Бібліографічні посилання

1. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і факульт. / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
2. *Доненко В. В.* Нові форми соціальної активності в сфері публічного адміністрування безпеки дорожнього руху / В. В. Доненко // Вісник ДДУВС. – 2012. – № 4. – С. 181-188.
3. *Гуржій Т. О.* Адміністративно-правові проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні : монографія / Гуржій Т. О. – Х., 2010.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / за ред. В. Б. Авер'янова. – К., 2003 – 384 с.
5. *Жулев В. И.* Предупреждение дорожно-транспортных происшествий. – М., 1989. – 220 с.
6. *Коваль Л. В.* Адміністративне право України / Л. В. Коваль. – К., 1994. – 154 с.
7. *Новіков В. В.* Адміністративно-правові основи профілактики порушень правил дорожнього руху : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Новіков. – К., 1997. – 24 с.
8. Офіційний сайт ДАІ [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.sai.gov.ua/dtp2012.pdf>.
9. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 № 3353-ХІІ [Електр. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>.
10. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2015 р. : розпорядження КМ України від 21.03.2012 № 140-р [Електр. ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/140-2012-p>.
11. Про затвердження Положення про проведення Всеукраїнського дитячого творчого конкурсу «Молоде покоління за безпеку дорожнього руху» : наказ МВС України, Мін-ва науки і освіти, молоді та спорту України № 178/190 від 22.02.13 [Електр. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0350-13>.
12. Про затвердження плану заходів щодо підвищення рівня безпеки дорожнього руху : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 № 851-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/140-2012>.
13. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 № 270/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/270/96-вр>.
14. Про схвалення Концепції державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2016 р. : постанова КМУ від 08.08.2012 № 771 [Електр. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2012>.
15. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К., 2007.
16. *Стоцька М. М.* Провадження в справах про адміністративні проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. М. Стоцька. – Х., 2007.
17. *Ярмакі Х. П.* Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні [Електр. ресурс]. – Режим доступу : <http://adminpravo.com.ua/index.php/2010-04-13-14-05-13/>.

Тюфанова Н.В. **Современные формы обеспечения пропаганды безопасности дорожного движения в Украине.** Определены понятие, значение и систематизированы формы деятельности по пропаганде безопасности дорожного движения на современном этапе.

Ключевые слова: *формы, пропаганда, безопасность дорожного движения.*

Tyufanova N.V. **Modern forms of propaganda to ensure road safety in Ukraine.** The author has defined the notion, meaning and systematized form of propaganda of road

safety nowadays. Main forms of propaganda of road safety are legal ones that: ensure inclusion in the work of various government and non-governmental organizations; set goals and objectives promotional events and campaigns, specific executors; set the dates for the events; provide control over the implementation of plans, programs and activities.

There is a need to improve and develop new forms of activities to promote road safety, namely: the formation of a permanent asset of mass media, creative teams and organizations to promote road safety; expansion of public control over the authorities in the area of promotion of road safety; research and implementation of international experience; development and adoption of the Law of Ukraine "On the promotion of road safety"; review functions prevention of road traffic injuries departments.

Keywords: forms, propaganda, road safety.

Надійшла до редакції 31.10.2013

Ульмер М.М.

здобувач

*(Інститут права ім. князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом)*

УДК 342.95

ВІДКРИТТЯ КАСАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ

Здійснено аналіз положень, що регулюють особливості відкриття касаційного провадження в адміністративному судочинстві та дії адміністративного суду касаційної інстанції на цьому процесуальному етапі. Обґрунтовано висновок про необхідність вилучення з п. 5 ч. 5 ст. 214 Кодексу адміністративного судочинства України положення, що стосується відмови у відкритті касаційного провадження у випадку, якщо касаційна скарга є необґрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи.

Ключові слова: адміністративне судочинство, касаційне провадження, касаційна скарга, відкриття касаційного провадження.

Постановка проблеми. Аналіз статті 214 КАСУ дозволяє дійти висновку, що відкриття касаційного провадження є процесуальним етапом касаційного провадження, на якому суд перевіряє наявність в особи, яка звернулася з касаційною скаргою, права касаційного оскарження і дотримання встановленого порядку реалізації цього права, а отже в цілому вирішує питання щодо відкриття провадження в адміністративному суді касаційної інстанції.

Процесуальна діяльність адміністративного суду касаційної інстанції з відкриття касаційного провадження має велике значення для забезпечення права перегляду судових рішень у касаційному порядку. Саме на цьому етапі вирішуються питання про наявність передумов, з якими закон пов'язує можливість виникнення касаційного провадження. Наявність передумов права касаційного оскарження і дотриманням особою встановленого порядку подання касаційної скарги до адміністративного суду каса-