

державних послуг.

Адміністративні процедури співвідносяться з адміністративним провадженням як зміст і форма. Якщо точніше, то окремо взяте управлінське провадження в адміністративному процесі виступає процесуальною формою, за допомогою якої забезпечується реалізація певного набору адміністративних процедур. Це обумовлюється тим, що провадження об'єднує в собі основні елементи, які дозволяють втілити у життя адміністративні процедури (суб'єкти, їх права і обов'язки, процесуальні акти, строки тощо).

### **Використана література:**

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : Автореф. дис. ...к.ю.н. : 12.00.07. - Академія державної податкової служби України. - Ірпінь, 2002.
3. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право : Підручник / За ред. О.В. Кузьменко. - К. : Атіка, 2007. - 416 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2005. - №№ 35-36, 37. - Ст. 446.
5. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: Навч. посіб. - К.: Прецедент, 2007. - 531 с.
6. Богуцький В. В., Мартиновський В. В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення. - Харків: Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2009. - 168 с.
7. Шмалій О. В. Регистрация как форма государственного управления [Электронный ресурс]: Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. -М.: РГБ, 2005. - 186 с.
8. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. - К.: Факт, 2003. - 496 с.
9. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : Навч. посіб. / Е.Ф. Демський. - К. : Юрінком Інтер, 2008. - 496 с.
10. Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України: Методичні рекомендації / І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов / За ред. О.Н. Ярмиша. - К: ДНДІ МВС України, 2008. - 24 с.

УДК 342.951:351.811.12

*С.А. Комісаров*

### **МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ МІЛІЦІЄЮ ВІДНОСИН У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ: ПОНЯТТЯ, СКЛАДОВІ ТА ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

У статті на підставі аналізу положень адміністративно-правової теорії визначається цілісний механізм охорони міліцією відносин у сфері безпеки

дорожнього руху, наводяться його складові елементи, досліджуються гарантії забезпечення даного механізму

Ключові слова: *міліція, охорона, адміністративно-правова охорона, механізм адміністративно-правової охорони, гарантії забезпечення механізму.*

В статье на основе анализа положений административно-правовой теории определяется целостный механизм охраны милицией отношений в сфере безопасности дорожного движения, приводятся составляющие его элементы, исследуются гарантии обеспечения данного механизма

Ключевые слова: *милиция, охрана, административно-правовая охрана, механизм административно-правовой охраны, гарантии обеспечения механизма.*

The article is based on an analysis of the features of the administrative-legal theory is determined by a holistic mechanism of providing by militia relations in the field of traffic security, its constituent elements are given, the guarantees of this mechanism are researched.

Key words: *militia, security, administrative-legal security, the mechanism of administrative-legal security, guarantees of providing mechanism.*

Внаслідок різкого зростання на автошляхах України транспортних засобів за практично незмінної чисельності органів і посадових осіб, покликаних забезпечувати стан безпеки дорожнього руху, занадто повільного поліпшення автотранспортної інфраструктури має місце зростання дорожньо-транспортних пригод (дапі - ДТП). Не зменшується кількість загиблих та поранених у ДТП, залишається значною вартість пошкодженого та зруйнованого майна, як особистого, так і державного (комунального), що безумовно є істотною для українського суспільства проблемою, котра і на початку двадцять першого століття потребує вирішення.

За таких умов актуалізується роль міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху за допомогою різноманітних адміністративно-правових засобів, у тому числі, пов'язаних з адміністративним примусом. Водночас становлення України як демократичної правової держави, вимоги Конституції України щодо належного захисту прав і свобод громадян вимагають розроблення принципово нових механізмів адміністративно-правового забезпечення застосування таких засобів.

Як наголошує Президент України, питання національної безпеки повинні мати стратегічне значення для діяльності усіх без винятку органів державної влади. Однією із складових національної безпеки є безпека дорожнього руху. Адже, статистичні дані, що періодично оприлюднюються, свідчать про високий рівень аварійності на дорогах України і величезну кількість людських жертв внаслідок ДТП. Саме тому проблеми безпеки дорожнього руху постійно знаходяться у центрі уваги науковців.

Так, дослідженням питань правового забезпечення безпеки дорожнього руху займалися українські та російські вчені М. В. Афанасьєв, О. М. Бандурка, І. І. Веремеєнко, С. М. Гусаров, Т. О. Гуржій, Р. І. Денисов,

Є. В. Додін, М. М. Долгополова, В. В. Доненко, В. В. Єгупенко, В. І. Жульов, Г. Н. Клінковштейн, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. В. Лук'янов, О. Л. Міленін, В. В. Новиков, А. М. Подоляка, М. І. Попов, В. Й. Розвадовський, О. Ю. Салманова, О. С. Фролов, В. К. Шкарупа та інші. Але, на наш погляд, істотні зміни в житті українського суспільства свідчать про актуальність оновлення існуючих механізмів забезпечення безпеки дорожнього руху. Метою даної статті є визначення на підставі аналізу положень адміністративно-правової теорії цілісного механізму охорони міліцією відносин у сфері безпеки дорожнього руху, його складових елементів, а також дослідження системи гарантій забезпечення даного механізму.

Складний характер і певна непослідовність реалізації положень Концепції адміністративної реформи в Україні, що має відповідний вияв у край повільному формуванні демократичних відносин в українському суспільстві, об'єктивно вимагає подальшого вдосконалення правової системи, у тому числі національного законодавства. При цьому, визначаючи право як юридичний вплив на суспільні відносини, як правове регулювання вольової поведінки учасників суспільних відносин, слід погодитися з думкою Б. Селіванова та Н. Діденка про створення сучасних дієвих механізмів правового регулювання [1, с. 10], за допомогою яких забезпечується ефективність юридичного впливу на суспільні відносини. Це особливо важливо відносно таких сфер життєдіяльності як безпека дорожнього руху.

Доречі, слід підкреслити, що фахівці багатьох галузей знань, у тому числі правознавці, для визначення взаємодіючих частин цілого часто вживають термін "механізм". У юридичній літературі категорія "механізм" розглядається з різних точок зору: "соціальний механізм", "механізм правотворчості", "механізм дії права", "механізм впливу права на суспільні відносини", "механізм правового регулювання", "механізм правового управління" та інших. Дослідженню питань механізму правового регулювання значну увагу приділили С. С. Алексєєв [2, с. 79], В. М. Корельський [3, с. 541-546], В. В. Копейчиков [4, с. 220-221], М. І. Матузов, О. В. Малько [5, с. 625], О. Ф. Скакун [6, с. 271] та інші вчені-правознавці. Важливо акцентувати, що наведені загальнотеоретичні положення стали підґрунтям для визначення механізму адміністративно-правового регулювання вченими у галузі адміністративного права.

Питання забезпечення безпеки дорожнього руху, вироблення правових механізмів щодо такого забезпечення тісно пов'язані з проблемами належної охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. Саме тому, уявляється доцільним звернутися до напрацьованих вчених, які досліджували проблеми механізмів регулювання у вказаних сферах. Так, І. І. Веремєєнко визначає механізм адміністративно-правового регулювання у сфері охорони громадського порядку як сукупність адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини із забезпечення особистої та громадської безпеки, котрі складаються в процесі виконавчо-розпо-

рядчої діяльності держави, що створює правоохоронний режим [7, с. 55]. Більш широкий підхід до вирішення проблем громадського порядку визначають інші провідні вчені-адміністративісти. Так, В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко відзначають, що загальне функціонування правової системи забезпечує комплекс державно-правових механізмів, а в умовах сьогодення детермінована та діє ціла низка правових механізмів: механізм правового регулювання; механізм дії права; механізм правотворчості; механізм соціального управління; механізм правового впливу; механізм державного управління; механізм забезпечення правових режимів [8, с. 152]. Наприклад, до складових механізму забезпечення правового режиму як частини режиму законності вчені відносять організаційно-структурні утворення й організаційно-правові методи [9, с. 66].

Заслужують на увагу й деякі інші визначення сутності механізму адміністративно-правового регулювання. Так, професор І. П. Голосніченко під таким механізмом розуміє сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади, а його структурними елементами визначає норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права й акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [10, с. 14]. Водночас найбільш слушно, на нашу думку, є наведена у фундаментальному курсі адміністративного права і процесу позиція Ю. О. Тихомирова [11, с. 376-478], який з урахуванням сучасних суспільних відносин, не тільки досліджує систему адміністративно-правового регулювання (механізм регулювання, адміністративно-правові режими, підзаконний характер адміністративно-правового регулювання), але й на підставі аналізу процесів, пов'язаних із динамікою державного управління, показує його співвідношення з механізмом адміністративно-правового управління.

Наведені теоретичні положення мають безпосереднє відношення до проблем визначення сутності механізму адміністративно-правової охорони у сфері безпеки дорожнього руху (далі – сфера БДР). Так, В. Й. Развадовський відзначає, що сутність і цільова спрямованість адміністративно-правової охорони складається з вирішення двох взаємозалежних завдань: упорядкування і розвитку суспільних відносин у відповідних сферах і галузях (до яких відносяться і транспорт); їхнього захисту від небажаних впливів різноманітних факторів, негативних проявів [12, с. 194]. Як видно, такий підхід відбиває сутність двох традиційно визнаних аспектів впливу правових норм на суспільні відносини – регулятивний і охоронний.

Безумовно, не можна стверджувати, що адміністративно-правове регулювання і адміністративно-правова охорона виконують абсолютно різні завдання. Більш того, обидва правові явища мають єдину природу, а їх розрізнення необхідне лише для відображення різних сторін впливу норм адміністративного права на суспільні відносини. Водночас адміні-

стративно-правову охорону, на наш погляд, доцільно пов'язувати зі здійсненням переважно захисних функцій права, адже в іншому випадку вона перестає відрізнятися від адміністративно-правового регулювання. Вважаємо, що саме охоронне призначення адміністративно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху обумовлює потребу вироблення механізмів застосування таких заходів, як адміністративні стягнення.

Стосовно сфери забезпечення БДР, адміністративно-правову охорону слід визначити як вплив санкцій адміністративно-правових норм на суспільні відносини в сфері дорожнього руху, що виникли у результаті негативного впливу факторів, які знижують рівень БДР. Такі фактори та їх шкідливі прояви виявляються у формі різного роду порушень правил, норм і стандартів, що стосуються БДР, а за більшість таких порушень санкціями цих же правових норм передбачається адміністративна відповідальність.

Як нами зазначалося раніше, безпека дорожнього руху визнається структурним елементом громадської безпеки, а тому забезпечення безпеки дорожнього руху є складовою частиною більш загальної проблеми – забезпечення громадської безпеки. При цьому у найбільш загальному значенні БДР слід розуміти як певний стан дорожнього руху, при якому функціонування дорожніх технічних засобів (автомобілів, тракторів, самохідних машин і механізмів) не може призвести до обмеження волі людини. Виходячи з цього, важливе значення для обґрунтування структури та призначення механізму адміністративно-правової охорони відносин у сфері дорожнього руху мають погляди сучасних вчених щодо самого терміну "дорожній рух". Так, С. М. Гусаров слушно визначає дорожній рух, перш за все, як окрему сферу суспільних відносин, що виникають із приводу задоволення соціальних і виробничих інтересів як всього суспільства, так і його окремих членів [13, с. 14].

Аналіз положень чинного законодавства та наукових праць вчених свідчить про значний обсяг компетенції міліцейських підрозділів у сфері безпеки дорожнього руху. Безперечно діяльність останніх займає чільне місце у досліджуваному механізмі охорони відносин безпеки дорожнього руху. Хоча і зрозуміло, що механізм адміністративно-правової охорони являє собою систему адміністративно-правових засобів, а відмінність цих засобів залежить в першу чергу від мети їх застосування.

Тому можна стверджувати, що механізм адміністративно-правової охорони міліцією відносин у сфері БДР – це урегульована нормами адміністративно-деліктного права цілісна система правових засобів, за допомогою яких міліцією здійснюється охорона суспільних відносин у сфері дорожнього руху шляхом протидії порушенням встановлених державою відповідних правил, норм і стандартів з метою попередження ДТП і поліпшення стану безпеки дорожнього руху.

Зазначений механізм, на наш погляд, містить у собі такі основні функціональні елементи:

1) власне охоронні адміністративно-правові норми в сфері дорожнього руху, що складають правові основи адміністративно-правової охорони міліцією відносин у сфері БДР (у тому числі норми, закріплені положеннями відомчих "міліцейських" нормативно-правових актів);

2) охоронні правовідносини, котрі виникають у процесі контроль-но-наглядової діяльності міліції за дотриманням встановлених правил, норм і стандартів, що стосуються БДР (знаходять прояв у вигляді суб'єктивних прав і обов'язків учасників таких відносин);

3) акти застосування міліцією норм з адміністративними санкціями (реалізація наданих прав і виконання покладених обов'язків посадовцями міліції у якості суб'єктів адміністративних охоронних правовідносин).

Разом із тим, питання ефективності досліджуваного механізму доцільно пов'язувати й з деякими іншими чинниками. Так, як правильно наголошує А. П. Головін, до складових механізму адміністративно-правового регулювання діяльності міліції громадської безпеки (який, на нашу думку, є подібним за суттю механізму адміністративно-правової охорони міліцією відносин у сфері безпеки дорожнього руху) слід віднести: норми адміністративного законодавства, у тому числі відомчих нормативних актів; адміністративно-правові відносини управлінського та правоохоронного характеру; практичну діяльність апаратів, служб та окремих працівників і правозастосовчі акти. Але водночас акцентується на тому, що на дієвість цього механізму істотно впливають загальні й галузеві принципи права, стан законності і правопорядку, спеціальні адміністративно-правові режими, правосвідомість, правова культура і правова активність працівників тощо [14, с. 32-33]. Зазначені детермінанти повною мірою стосуються і механізму адміністративно-правової охорони міліцією відносин у сфері БДР.

Безумовно результати функціонування механізму насамперед визначатимуться практичною діяльністю міліції, пов'язаною із застосуванням норм права. Тому вважаємо, що дієвість механізму адміністративно-правової охорони міліцією відносин у сфері БДР залежить, у першу чергу, від удосконалення процедур застосування адміністративно-деліктного законодавства міліцією, оскільки акти правозастосування – це найбільш гарантуючий елемент сприяння процесу задоволення інтересів держави. При цьому недооцінка або неправильний вибір юридичних засобів, передбачених нормативно-правовими актами, призводять до фактів неправомірного застосування санкцій, зниження правового ефекту охоронної функції міліції у сфері безпеки дорожнього руху. Такі факти є також наслідком ігнорування ролі засобів впливу на дієвість даного механізму, а саме: загальних і галузевих принципів права, порушень законності і правопорядку в рамках спеціальних адміністративно-правових режимів, а також є свідченням низького рівня правосвідомості та правової культури працівників міліції.

Водночас, надаючи характеристику механізму адміністративно-правової охорони міліцією відносин у сфері БДР, слід підкреслити вирішальне

значення вимог нової національної адміністративно-правової доктрини, які полягають у впровадженні "людиноцентристської" ідеології діяльності органів виконавчої влади. Саме тому, більша частина засобів впливу на дієвість механізму адміністративно-правової охорони відносно його основних елементів (норми, відносини, акти застосування права) може, безперечно, розглядатися і як система гарантій його надійного й ефективного функціонування. При цьому стратегічно важливе значення мають гарантії механізму, поява яких зумовлена прагненням України розбудувати правову державу та стати повноправним членом ЄС.

На нашу думку, за таких умов істотними гарантіями належного функціонування механізму адміністративно-правової охорони міліцією відносно у сфері БДР є різні форми державного та громадського контролю та нагляду, які дозволяють своєчасно вносити відповідні корективи до організації діяльності міліцейських підрозділів і на підставі інформації про фактичні ситуації, явища чи зміни здійснювати заходи до усунення недоліків.

Підсумовуючи, можна зробити висновок про те, що механізм адміністративно-правової охорони міліцією відносно у сфері безпеки дорожнього руху потребує подальшого вдосконалення, а оновлення змісту складових гарантій та засобів впливу на його дієвість слід віднести до числа наукових досліджень, які мають важливе суспільне значення. Вирішення проблем вдосконалення досліджуваного механізму дозволить підвищити рівень безпеки дорожнього руху та сприятиме загальному поліпшенню стану внутрішньої безпеки України.

#### **Використана література:**

1. Селіванов В., Діденко Н. *Правова природа регулювання суспільних відносин* // *Право України*. – 2000. – № 10. – С. 10-20.
2. Алексеев С. С. *Государство и право : начальный курс*. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрид. лит., 1996. – 192 с.
3. *Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов* / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. – М. : Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М., 1999. – 570 с.
4. *Загальна теорія держави і права* / За ред. акад. АПрН України, д-ра юрид. наук, проф. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.
5. *Теория государства и права : курс лекций* / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1999. – 672 с.
6. Скакун О. Ф. *Теория государства и права : учебник*. – Х. : Консум, Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
7. Веремеенко И. И. *Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка*. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1982. – 112 с.
8. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. *Нелегальная миграция: генезис и механизм протидії* : монографія / МВС України НАВСУ. – Київ – Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2002. – 371 с.

9. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

10. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : посібник. – Ірпінь, 1998. – 108 с.

11. Курс адміністративного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М., 1998. – 798 с.

12. Развадовський В. Й. Адміністративно-правове регулювання праводносин у транспортній сфері України : монографія/ НУВС МВС України. – Х. : НУВС, 2004. – С.194.

13. Гусаров С. М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07/ Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002.

14. Головін А. П. Місце розсуду в механізмі адміністративно-правового регулювання діяльності міліції / А. П. Головін // Юридична Україна. – 2007. – № 7. – С. 30-34.

УДК 352:342.553

О.О. Кулешов

**ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРИНЦИПИ  
ОЦІНЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Розглянуто фундаментальні принципи організації і функціонування місцевого самоврядування, та процес формування сучасних поглядів на муніципально-правову проблематику що існує у системі місцевих виборів, в яких політичні партії та їх блоки, пропонують виборцям свої варіанти рішень місцевих проблем.

Ключові слова: *муніципально-правова проблема, правовідношення, місцеві вибори, рішення місцевих проблем, критерії оцінювання, ефективність діяльності влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи.*

Рассмотрены фундаментальные принципы организации и функционирования местного самоуправления, процесс формирования современных взглядов на муниципально-правовую проблематику которая проявляется в системе местных выборов, в которых политические партии и их блоки, предлагают избирателям свои варианты решения местных проблем.

Ключевые слова: *муниципально-правовая проблема, правоотношения, местные выборы, решения местных проблем, критерии оценивания, эффективность деятельности власти, органы местного самоуправления, должностные лица.*

Fundamental principles of the organisation and local government functioning, process of formation of modern views on a municipalno-legal problematics which are considered is shown in system of local elections in which political parties and their blocks, offer voters the variants of the decision of local problems.

Key words: *a municipalno-legal problem, local elections, decisions of local problems, criteria of estimation, efficiency of activity of the power, local governments, officials.*