

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

САЛМАНОВА ОЛЕНА ЮРІЇВНА

УДК 351.743

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
МІЛІЦІЄЮ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління;
адміністративне право і процес; фінансове право

А в т о р е ф е р а т

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2002

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті внутрішніх справ МВС України.

- Науковий керівник –** кандидат юридичних наук, доцент
Комзюк Анатолій Трохимович,
Національний університет внутрішніх
справ, професор кафедри адміністративного права і адміністра-
тивної діяльності органів внутрішніх справ.
- Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, доцент
Петков Валерій Петрович, Кіровоградська філія Національ-
ного університету внутрішніх справ, начальник;
кандидат юридичних наук
Поліщук Віктор Григорович,
Запорізький юридичний інститут, начальник кафедри адмініст-
ративного права та адміністративної діяльності.
- Провідна установа –** Національна юридична академія України імені Ярослава Муд-
рого, кафедра адміністративного права, Міністерство освіти і
науки України, м. Харків.

Захист відбудеться “28” грудня 2002 року о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Національного університету внутрішніх справ (61080, Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету внутрішніх справ (61080, Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий “27” листопада 2002 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О.С. Мошенський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Становлення України як демократичної правової держави обумовило необхідність проведення в країні адміністративно-правової реформи та реформи адміністративного права. Особливе місце у здійсненні останньої належить формуванню принципово нових механізмів застосування адміністративно-правових засобів в діяльності різних суб'єктів, зокрема, міліції, оскільки її ефективність значною мірою залежить від якості адміністративного законодавства.

Значне поширення адміністративно-правові засоби одержали в діяльності міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. Процеси, пов'язані з дорожнім рухом, явища, що його супроводжують, та їх наслідки, зокрема, шкода, яку несе суспільство від дорожньо-транспортних пригод, займають важливе місце в суспільному житті і потребують глибокого наукового дослідження. Одними із головних причин високого рівня аварійності на автошляхах (не враховуючи технічного стану транспортних засобів та доріг) є низька дисципліна та правова культура учасників дорожнього руху, зневага до елементарних вимог безпеки. За останні п'ять років в Україні було вчинено 176 677 дорожньо-транспортних пригод, в яких загинуло 27 948 чоловік та понад 195 247 отримали поранення різного ступеня тяжкості. У зв'язку з цим, значно підвищується значення використання міліцією різноманітних адміністративно-правових засобів з метою забезпечення виконання загальнообов'язкових правил, які діють в цій сфері, попередження і припинення їх порушень. Разом з тим у вітчизняній юридичній літературі зазначені засоби хоч і вивчалися, але конкретно щодо забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху шляхом застосування адміністративно-правових засобів досліджувалися недостатньо, без комплексного підходу, а існуючі наукові праці ці питання розглядали фрагментарно або в рамках ширшої адміністративно-правової проблематики. Тому більш глибоке дослідження проблем використання міліцією адміністративно-правових засобів з метою забезпечення безпеки дорожнього руху набуває особливого змісту і актуальності.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Робота виконана в рамках планів наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п. 4.13.1 Пріоритетних напрямків фундаментальних і прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 1995-2000 рр. (затверджені рішенням колегії МВС України № 4 КМ/2 від 28 лютого 1995 року)) та Національного університету внутрішніх справ (п. 18 Головних напрямків наукових досліджень Університету внутрішніх справ на 1996-2000 рр.). Крім цього, цей напрямок досліджень відповідає Програмі розвитку партнерських відносин між міліцією та населенням на 2000-2005 рр., затвердженій колегією МВС України 16 грудня 1999 року.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та узагальнення практики його реалізації визначити сутність, види та особливості адміністративно-правових засобів, які застосовуються міліцією для

забезпечення безпеки дорожнього руху, підстави та порядок їх реалізації, а також виробити пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правового регулювання у цій сфері.

Об'єктом дослідження є правовідносини, які виникають в сфері адміністративної діяльності міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху.

Предмет дослідження становлять теоретичні та практичні питання застосування в діяльності міліції адміністративно-правових засобів з метою попередження, припинення порушень правил, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, та притягнення винних до відповідальності, а також шляхи удосконалення зазначеної діяльності.

Виходячи із поставленої мети, в дисертації вирішуються такі основні завдання:

визначаються сутність та види адміністративно-правових засобів забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху;

характеризуються загальнообов'язкові правила забезпечення безпеки дорожнього руху;

аналізуються поняття та види засобів переконання, які використовуються в діяльності міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху;

характеризується роз'яснювально-профілактична діяльність міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху;

визначаються зміст, особливості та види адміністративного примусу, що застосовується міліцією з метою забезпечення безпеки дорожнього руху;

визначається система адміністративно-запобіжних заходів забезпечення безпеки дорожнього руху, здійснюється їх класифікація;

здійснюється аналіз правових питань застосування міліцією заходів адміністративного припинення порушень правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху;

визначаються сутність, особливості та підстави адміністративної відповідальності в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, аналізуються проблеми її реалізації в діяльності міліції;

визначаються шляхи удосконалення адміністративної діяльності міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Дослідження змісту адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху, поглиблення понятійного апарату здійснювалося за допомогою логіко-семантичного методу (підрозділ 1.1). З використанням методу аналізу і синтезу визначено систему загальнообов'язкових правил, які діють у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (підрозділ 1.2), засобів переконання, що застосовуються міліцією в цій сфері (підрозділи 2.1, 2.2) та адміністративно-примусових заходів забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху (під-

розділ 3.1). Методи класифікації, групування використовувались для визначення окремих видів адміністративно-запобіжних заходів (підрозділ 3.2), заходів адміністративного припинення, що застосовуються у діяльності міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху (підрозділ 3.3), а також виділення окремих видів адміністративних проступків та адміністративних стягнень у зазначеній сфері (підрозділ 3.4). Порівняльно-правовий метод використовувався у дослідженні існуючої системи адміністративних стягнень, що застосовуються для забезпечення безпеки дорожнього руху (підрозділ 3.4). Компаративний метод та документальний аналіз застосовувались для вироблення пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення адміністративної діяльності міліції в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (підрозділ 3.5).

Науково-теоретичною базою дисертації є праці вітчизняних і зарубіжних вчених в галузях теорії права, конституційного права і державного будівництва, теорії управління та адміністративного права, зокрема – В.Б. Авер'янова, Г.Т. Агеєнкової, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, О.К. Безсмертного, Є.О. Безсмертного, А.С. Васильєва, І.О. Галагана, І.П. Голосніченка, Є.В. Герасименка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, М.М. Дорогих, М.І. Єропкина, В.В. Зуй, В.Л. Зеленька, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, О.П. Ключниченка, Л.В. Коваля, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, М.Я. Масленнікова, О.Л. Міленіна, А.О. Нечитайленка, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенка, Р.С. Павловського, В.П. Петкова, Л.Л. Попова, Ю.С. Рябова, Н.Г. Саліщевої, В.М. Самсонова, А.О. Селіванова, М.С. Студенікіної, М.М. Тищенко, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи, О.М. Якуби, та ін. Нормативною основою роботи є Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента та Кабінету Міністрів України, численні відомчі акти МВС України, які регулюють суспільні відносини у сфері забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху. Використовувався також ряд проектів законодавчих актів, зокрема, Кодексу України про адміністративні проступки, Адміністративного процесуального кодексу України, Адміністративно-процедурного кодексу України. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані про адміністративну практику Державтоінспекції України за останні десять років.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці монографічним комплексним дослідженням, присвяченим проблемам застосування міліцією адміністративно-правових засобів з метою забезпечення безпеки дорожнього руху. Останнім часом питанням діяльності міліції в зазначеній сфері було присвячено кілька праць, проте в них або було висвітлено лише окремі адміністративно-правові засоби, які використовуються в цій діяльності¹, чи розглядалися її загальноуправлінські питання². В результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення та висновки, які запропоно-

¹ Єгупенко В.В. Заходи запобігання та припинення адміністративних правопорушень на транспорті органами Державної автомобільної інспекції МВС України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2002.

² Гусаров С.М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2002;

вані здобувачем особисто. Основні з них такі:

1) дістало подальший розвиток визначення сутності адміністративно-правових засобів, обґрунтовано необхідність розширення їх системи у сфері забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху;

2) систематизовано загальнообов'язкові правила забезпечення безпеки дорожнього руху, здійснено їх класифікацію;

3) визначено поняття переконання як засобу забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху, вперше сформульовано висновок про доцільність розширення його системи, зокрема, шляхом поширення застосування заохочувальних заходів, які б відображали позитивну оцінку державою правомірної діяльності учасників цих правовідносин;

4) обґрунтовано пріоритетні напрямки розвитку роз'яснювально-профілактичної діяльності міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху;

5) отримало подальший розвиток розуміння сутності адміністративного примусу, який застосовується міліцією для забезпечення безпеки дорожнього руху, класифікації його заходів у зазначеній сфері;

6) удосконалено визначення поняття та системи адміністративно-запобіжних заходів, які застосовує міліція з метою забезпечення безпеки дорожнього руху;

7) одержали подальший розвиток уявлення про систему заходів адміністративного припинення порушень правил, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху;

8) вперше після зміни норм КпАП України, які регулюють відповідальність за порушення правил дорожнього руху (квітень 2001 р.), проаналізовано ефективність застосування судами та міліцією адміністративних стягнень за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;

9) розширено наукову класифікацію складів адміністративних проступків, які посягають на безпеку дорожнього руху;

10) у новому аспекті сформульовано пропозиції щодо удосконалення ряду адміністративно-правових норм, які діють в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, та шляхи покращення адміністративної діяльності міліції в цій сфері.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- в науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки проблем застосування міліцією адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху;

- у правотворчості – в результаті дослідження сформульовано ряд пропозицій щодо внесення змін та доповнень до чинного адміністративного законодавства, зокрема, КпАП України, законів “Про дорожній рух”, “Про міліцію”, запропоновано також закріпити положення деяких підзакон-

них актів на рівні закону;

- у правозастосуванні використання одержаних результатів дозволить поліпшити практичну діяльність міліції щодо використання адміністративно-правових засобів в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;

- у навчальному процесі – матеріали дисертації вже використовуються у Національному університеті внутрішніх справ під час проведення занять з дисциплін “Адміністративне право” та “Адміністративна відповідальність”. Вони враховані також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю дисертанта.

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, викладених у дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, з використанням останніх досягнень науки адміністративного права, всі сформульовані в ньому положення та висновки ґрунтуються на особистих дослідженнях автора. У співавторстві опубліковано навчальний посібник “Адміністративна відповідальність в Україні” (здобувачем розроблено підрозділ “Порушення справи про адміністративний проступок і складання протоколу. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення”, обсяг – 0,5 д.а.), а також наукові статті: „Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність” (дисертантом визначено проблеми реформування законодавства, яке регулює провадження в справах про адміністративні проступки), “Деякі проблеми ефективності застосування адміністративних стягнень для забезпечення безпеки дорожнього руху”. В дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки були оприлюднені дисертантом на науково-практичних конференціях “Удосконалення форм і методів діяльності служб міліції громадської безпеки при забезпеченні законності та правопорядку в державі” (Харків, 1997), „Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування” (Суми, 2000), а також на засіданнях кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ.

Публікації. Основні положення та результати дисертації опубліковано у навчальному посібнику “Адміністративна відповідальність в Україні”, п’яти статтях в наукових журналах та збірниках наукових праць, а також тезах доповідій на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, які об’єднують дев’ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатку. Повний обсяг дисертації становить 199 сторінок. Список використаних літературних джерел складається із 273 найменувань і займає 26 сторінок, додаток займає 6 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок із науковими планами та програмами, об'єкт і предмет, мета і завдання, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача в їх одержання, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ I. “Сутність та види адміністративно-правових засобів забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху” містить два підрозділи. У першому підрозділі *“Поняття та види адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху”* аналізується поняття та зміст (складові) дорожнього руху, висвітлюється соціальний аспект проблеми забезпечення його безпеки як самостійного об'єкта правової охорони, визначаються поняття та особливості адміністративно-правових засобів, які використовуються в цій сфері, проводиться їх класифікація.

З'ясування існуючих проблем забезпечення безпеки дорожнього руху дозволило зробити висновки про необхідність розширення і посилення ролі правових норм у попередженні дорожньо-транспортних подій і, насамперед, у профілактичній спрямованості правового регулювання цих відносин.

На основі здійсненого аналізу різних точок зору на правові засоби, висловлених в загальній теорії права, дисертантом виділено і систематизовано адміністративно-правові засоби, спрямовані на забезпечення безпеки дорожнього руху. До таких засобів віднесено, перш за все, загальнообов'язкові правила, які стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, провідне місце яких у цій системі обумовлено тим, що всі інші засоби спрямовані на забезпечення їх реалізації, попередження і припинення їх порушень, притягнення винних у цьому до адміністративної відповідальності. Крім того, як окрему ланку цієї системи виділено заохочувальні засоби та інші заходи переконання, які сприяють підвищенню творчої активності учасників цих правовідносин і відображають позитивну оцінку державою їх правомірної діяльності. І, незважаючи на те, що в ході розвитку суспільних відносин, підвищення культури і правосвідомості громадян вирішальна роль переконання зростає, примусовим заходам, які застосовуються міліцією для забезпечення безпеки дорожнього руху, також відведено одне з основних місць в зазначеній системі.

У другому підрозділі *“Характеристика загальнообов'язкових правил забезпечення безпеки дорожнього руху”* розкривається сутність зазначених правил, визначаються їх ознаки, специфічні риси, які дозволяють виділити ці правила в окрему групу.

Аналіз особливостей загальнообов'язкових правил, які діють у зазначеній сфері, дозволив дисертанту визначити їх як приписи правових і техніко-юридичних норм, які встановлюються і охоронюються державою для закріплення і регулювання суспільних відносин, що виникають і розвиваються у сфері дорожнього руху, з метою забезпечення його високої ефективності і безпеки. Крім того, проведений аналіз виявив внутрішні протиріччя, властиві самому поняттю

“загальнообов’язкові правила”, завдяки чому можна стверджувати, що цей юридичний термін слід розглядати в широкому розумінні як “правила для всіх” і у вузькому – як систему норм, що включають санкції за їх невиконання.

Дослідження видів загальнообов’язкових правил, які стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, дозволило виділити такі критерії їх класифікації: предмет регулювання; органи, що встановлюють правила (юридична сила); юридичні зміст і характер припису; сфера дії в часі, у просторі і за колом осіб.

Особливий інтерес, на думку дисертанта, становить класифікація загальнообов’язкових правил і норм з урахуванням органів, які їх встановлюють, оскільки цим визначається їх юридична сила. На основі цього критерію в роботі визначено і проаналізовано систему джерел загальнообов’язкових правил, спрямованих на забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху, провідну роль в якій відіграють норми Конституції України, а центральне місце займають законодавчі акти, до яких віднесено власне закони, кодекси, основи законодавства та інші акти, прийняті Верховною Радою України.

Спрямованість регулюючого впливу законодавчих актів, що діють у зазначеній сфері, обумовлює їх поділ на два види: які регламентують організацію дорожнього руху і які регулюють діяльність міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху (що, власне, і є предметом дисертаційного дослідження). У дослідженні підзаконних актів, які є окремою ланкою системи правового регулювання діяльності міліції, особливу увагу в дисертації приділено відомчим нормативним актам МВС України.

У роботі також зазначається, що розвиток процесу інтеграції України в правове поле європейського співтовариства обумовлює необхідність подальшого наближення національного законодавства про дорожній рух до міжнародних норм і стандартів.

Розділ II. “Переконання як засіб забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху” присвячено характеристиці заходів переконання та аналізу тих їх видів, які використовуються у сфері забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху.

У підрозділі 2.1. *“Поняття та види засобів переконання, які використовуються в діяльності міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху”* підкреслюється, що в сучасних умовах безпека дорожнього руху забезпечується не тільки належним нормативно-правовим регулюванням зазначених правовідносин і дотриманням загальнообов’язкових правил, які діють у цій сфері, але і комплексом заходів, об’єднаних загальною назвою – переконання. На думку дисертанта, переконання як засіб забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху становить систему заходів виховного і заохочувального характеру, спрямованих на формування в учасників дорожнього руху (тобто практично у всіх громадян) звички добровільно виконувати вимоги правових норм, які діють у зазначеній сфері.

Проведений аналіз дозволив віднести до основних видів переконання, які використовуються міліцією з метою забезпечення безпеки дорожнього руху, такі: організаційні заходи, спрямовані на вирішення конкретних завдань (реєстрація, облік транспортних засобів, проведення їх технічного огляду, допуск громадян до керування транспортними засобами тощо); роз'яснювально-профілактичну діяльність міліції; виховання; заохочення правомірної поведінки учасників правовідносин у сфері дорожнього руху. У підрозділі коротко характеризується сутність правомірної поведінки, а також наведено перелік категорій законослухняних громадян, до яких міліція могла б застосовувати заходи заохочення за правомірну поведінку в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

У другому підрозділі *“Роз'яснювально-профілактична діяльність міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху”* визначено сутність, види і пріоритетні напрямки розвитку цієї діяльності.

Правовою основою роз'яснювально-профілактичної діяльності міліції в роботі названо Закон України *“Про міліцію”*, Положення про Державтоінспекцію МВС України і ряд відомчих нормативних актів Міністерства внутрішніх справ.

Дослідження роз'яснювально-профілактичної діяльності міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху виявило в ній ряд недоліків. Зокрема, в областях продовжує приділятися другорядна роль службі організації профілактики аварійності серед населення і взаємодії із засобами масової інформації; питання організації агітаційно-пропагандистської роботи на місцях безпосередньо не вивчаються, керівники районної ланки ДАІ персональної відповідальності за цю ділянку роботи не несуть; в ході реорганізації обласних апаратів ДАІ має місце практика скорочення штатної чисельності в першу чергу за рахунок саме цієї важливої служби; недостатнім є матеріально-технічне оснащення відділів (відділень) з організації профілактичної роботи серед населення; керівники апаратів ДАІ мало уваги приділяють створенню позитивного іміджу Державтоінспекції серед громадськості регіону; у засобах масової інформації зменшилася кількість аналітичних матеріалів з тематики безпеки дорожнього руху, а чисто інформаційні публікації чи передачі, перевантажені *“голими”* цифрами, не дають бажаних результатів; не організовано системне ведення усної пропаганди в трудових колективах і за місцем проживання громадян; слабо використовуються можливості місцевих організацій Союзу автомобілістів України; недостатньо чітко діє лінія прямого телефонного зв'язку з населенням; у запущеному стані перебуває організація наочної пропаганди в місцях масового скупчення людей; не на належному рівні здійснюється профілактика дитячого шляхово-транспортного травматизму, зокрема, рідко практикуються спільні перевірки стану цієї роботи в школах і дошкільних закладах тощо.

Здійснений дисертантом аналіз інформації про дорожньо-транспортні пригоди в Україні за

1997-2001 роки, виявив неутішні результати, у зв'язку з чим необхідно було б визнати даний напрямок діяльності міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху одним із пріоритетних.

Розділ III. “Адміністративно-примусові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху”, який складається з п'яти підрозділів, присвячено визначенню сутності, особливостей адміністративного примусу, видів його заходів та напрямків удосконалення адміністративної діяльності міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху.

У першому підрозділі *“Сутність, особливості та види адміністративного примусу, що застосовується міліцією з метою забезпечення безпеки дорожнього руху”* аналізуються ознаки і особливості адміністративного примусу, формулюється його поняття як засобу забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху, досліджуються питання класифікації заходів, які його складають.

В дисертації зазначається, що застосування міліцією примусових заходів з метою забезпечення безпеки дорожнього руху не є самоціллю, воно доповнює проведення роз'яснювальних, профілактичних, заохочувальних та інших заходів переконання, здійснюється на принципах гласності, неухильного дотримання вимог законності, а також конституційно проголошеного пріоритету прав і свобод громадян, законних інтересів підприємств, установ і організацій.

У роботі досліджуються сутність адміністративного примусу, його характерні ознаки, аналізуються специфіка адміністративного примусу у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, які дозволяють відмежувати його від інших видів правового примусу. На базі отриманих висновків в дисертації підкреслюється, що адміністративний примус як засіб забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху полягає у застосуванні її компетентними посадовими особами передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, організаційно-правового, особистісного та іншого характеру з метою попередження і припинення порушень загальнообов'язкових правил у цій сфері, а також притягнення винних у їх вчиненні до відповідальності.

Аналіз системи примусових заходів, які застосовуються міліцією для забезпечення безпеки дорожнього руху, дозволив поділити їх на такі три групи: 1) адміністративно-запобіжні заходи забезпечення безпеки дорожнього руху; 2) заходи припинення порушень правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху; 3) заходи адміністративної відповідальності за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, поклавши в основу цієї класифікації критерій мети застосування.

У другому підрозділі *“Адміністративно-запобіжні заходи забезпечення безпеки дорожнього руху”* визначаються система цих заходів, умови і особливості їх застосування, а також співвідношення з іншими видами примусових заходів.

Аналіз чинного законодавства і практики його застосування дозволив дисертанту віднести до

числа адміністративно-запобіжних такі заходи: зупинку транспортних засобів; перевірку документів (на право керування транспортним засобом, на сам транспортний засіб, на вантаж тощо); огляд транспортних засобів, вантажів, багажу та інших об'єктів з приводу відповідності їх різним вимогам, а також особистий огляд; обмеження (заборону) руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів та ряд інших заходів.

В дисертації зроблено висновок про те, що окремі заходи залежно від обставин і мети їх застосування можуть бути і адміністративно-запобіжними заходами, і заходами адміністративного припинення (наприклад, зупинка транспортних засобів, їх огляд). Проте, в чинному законодавстві відсутнє чітке розмежування цих заходів як різних видів адміністративного примусу, що діють у сфері дорожнього руху, суперечливими є і підстави їх застосування.

У підрозділі зазначається, що крім адміністративно-запобіжних заходів, характер яких є невизначеним, працівники міліції для забезпечення безпеки дорожнього руху використовують ряд достатньо нормативно визначених заходів. Наприклад, розрізняють два види здійснення перевірки документів: документів, що засвідчують особу громадянина у випадку її підозри у вчиненні правопорушення, і різних документів під час здійснення контролю і нагляду за дотриманням правил, які стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху. Крім того, органи Державтоінспекції мають право відвідувати автогосподарства та інші підприємства, установи, організації незалежно від форм власності з метою проведення комплексних обстежень, цільових і контрольних перевірок у рамках діяльності щодо здійснення контролю за дотриманням вимог, правил, норм і стандартів, які стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху; за їх результатами видавати обов'язкові приписи про усунення виявлених недоліків у роботі; безперешкодно у встановлених законом випадках використовувати їх транспортні засоби і засоби зв'язку; обмежувати (забороняти) і вносити оперативні зміни в організацію руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і а втомобільних шляхів, а також застосовувати інші заходи адміністративного попередження в цій сфері.

У третьому підрозділі *“Заходи адміністративного припинення порушень правил”, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху*” зазначається, що адміністративне припинення, яке застосовується міліцією для забезпечення безпеки дорожнього руху, – це заходи впливу, передбачені адміністративним законодавством, що тягнуть несприятливі наслідки морального, майнового, організаційного, особистісного чи іншого характеру і застосовуються з метою припинення (переривання) адміністративних проступків, злочинів, а також об'єктивно протиправних діянь у сфері функціонування автотранспорту, усунення їх шкідливих наслідків, забезпечення умов для подальшого застосування заходів адміністративної та іншої відповідальності, а також зниження рівня аварійності і травматизму в зазначеній сфері.

Заходи адміністративного припинення правопорушень у сфері дорожнього руху в роботі поді-

лено на три великі підгрупи: заходи припинення загального призначення; заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення і спеціальні заходи припинення. Підкреслюється, що кожен захід адміністративного припинення має застосовуватися у точній відповідності до вимог закону, в межах повноважень працівників міліції, за наявності для цього відповідних підстав, які можна визначити як сукупність обставин, необхідних і достатніх для того, щоб застосування цих заходів було визнано законним.

В дисертації зазначається, що міліції з метою забезпечення безпеки дорожнього руху надано широкі повноваження щодо застосування заходів адміністративного припинення усіх видів, розглянуто найбільш значущі з цих заходів, а також ті з них, питання застосування яких нормативно врегульовано недостатньо.

До заходів припинення загального призначення віднесено вимогу припинити протиправну поведінку, зупинку транспортних засобів, заборону експлуатації транспортних засобів та інші. Незважаючи на те, що ці заходи на практиці частіш за все застосовуються працівниками Державтоінспекції, їх може здійснювати будь-який працівник міліції.

Заходи забезпечення провадження становлять особливу групу заходів адміністративного припинення, які застосовуються міліцією для забезпечення безпеки дорожнього руху. На основі аналізу особливостей цих заходів сформульовано висновок про доцільність внесення змін до КпАП України шляхом об'єднання усіх норм, які регулюють заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, в окремій главі, включення до неї норм про доставлення порушника і його привід, а також доповнення її нормами про інші заходи (наприклад, адміністративне затримання транспортного засобу, доставлення його на спеціальний майданчик тощо).

Підкреслюється важливе значення для забезпечення безпеки дорожнього руху використання міліцією спеціальних заходів адміністративного припинення. Ці заходи становлять комплекс виняткових, екстраординарних засобів адміністративно-правового впливу. В дисертації певну увагу приділено аналізу підстав та порядку застосування заходів фізичного впливу, окремих спеціальних засобів, та вогнепальної зброї з метою забезпечення безпеки дорожнього руху.

У четвертому підрозділі *“Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та проблеми її реалізації у діяльності міліції”* визначаються види цих правопорушень, дається коротка характеристика їх юридичних складів, аналізуються поняття та види суб'єктів (які об'єднані у кілька груп), досліджуються види адміністративних стягнень та особливості їх застосування у рамках провадження у справах про адміністративні проступки в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

В роботі з урахуванням специфічних ознак адміністративну відповідальність у сфері дорожнього руху визначено як відповідальність водіїв транспортних засобів, інших учасників дорожнього руху, а також посадових осіб, що забезпечують безпечну експлуатацію транспорту, шляхів і

шляхових споруд, за порушення правил дорожнього руху, експлуатації транспорту і шляхів, яка виражається у застосуванні до винних осіб встановлених законом адміністративних стягнень уповноваженими на те органами (посадовими особами) на підставах і у порядку, передбачених нормами адміністративного права. Визначено також підставу її застосування як суспільно шкідливу, протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, що посягає на здоров'я та безпеку громадян, збереження транспортних засобів, шляхів і шляхових споруд, безпеку дорожнього руху, встановлений порядок діяльності державних органів і установ у цій сфері, за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Крім того, наведено їх класифікацію залежно від змісту суспільних відносин, на які вони посягають.

Значну увагу в підрозділі приділено аналізу видів адміністративних стягнень, які застосовуються за порушення правил, що діють у сфері дорожнього руху. Це: попередження, штраф, платне вилучення транспортного засобу і позбавлення права керування транспортом. Міліція має право застосовувати усі зазначені стягнення, крім платного вилучення транспортних засобів. На підставі цього аналізу обґрунтовано необхідність внесення деяких змін до чинного законодавства. Підвищенню ефективності боротьби з адміністративними проступками у цій сфері, профілактиці дорожньо-транспортних пригод можуть сприяти не тільки зміни в законодавстві, але і удосконалення провадження у справах про порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, особливості якого також проаналізовано в роботі.

У п'ятому підрозділі *“Шляхи удосконалення адміністративної діяльності міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху”* підкреслюється, що впровадження в діяльність міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху нових навичок роботи, які відповідали б сучасним вимогам, нерозривно пов'язане з адміністративною реформою, яка здійснюється в наш час в Україні, та виконанням програми розвитку партнерських відносин між міліцією і населенням на 2000-2005 роки.

У роботі зазначається, що реформа адміністративного законодавства має велике значення для удосконалення правового регулювання діяльності міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. В дисертації визначаються основні напрямки роботи в зазначеній сфері, які дозволили б поліпшити стан справ вже найближчим часом. Основних таких напрямків виділено два. Перший – це розробка і прийняття нових нормативних актів, у яких більш детально і чітко були б закріплені повноваження міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Другий напрямок полягає у внесенні змін і доповнень до чинних нормативних актів з метою удосконалення їх норм (і це має бути зроблено найближчим часом).

Що стосується першого напрямку, то особливе значення має доопрацювання і прийняття нового КпАП України, а також Адміністративно-процедурного кодексу України, окреме провадження в якому, на думку дисертанта, має бути присвячено застосуванню заходів адміністративного примусу,

в тому числі міліцією. Щодо розробки інших нормативних актів, то, втілюючи в життя положення Концепції адміністративної реформи в Україні про забезпечення законодавчого регулювання діяльності органів виконавчої влади, доцільно, на думку дисертанта, розробити на базі норм ряду нормативних актів підзаконного характеру (Положення про Державтоінспекцію МВС України, Правила дорожнього руху та деякі інші) проекти відповідних законів. Це мало б велике значення для регулювання діяльності міліції, пов'язаної із забезпеченням безпеки дорожнього руху, поліпшенню відносин між його учасниками, забезпеченню їх прав, гарантованих Конституцією та законами України. Проте, це робота на перспективу. Найближчим часом цієї мети можна досягти шляхом внесення змін і доповнень до вже чинних нормативних актів, причому, як до законів, так і актів підзаконного характеру.

Крім того, певного удосконалення потребує і практика застосування міліцією окремих адміністративно-примусових заходів з метою забезпечення безпеки дорожнього руху. До напрямків такого удосконалення в роботі віднесено поліпшення організаційного забезпечення цієї діяльності, підвищення рівня професійної підготовки працівників міліції, поліпшення матеріально-технічного забезпечення останніх тощо.

ВИСНОВКИ

В результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення ряду наукових праць в різних галузях знань, автором сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання та практичної реалізації адміністративно-правових засобів забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху. Основні з них такі:

1. Для працівників Державтоінспекції потрібно розробити і затвердити наказом МВС України порядок звітності про застосування окремих заходів переконання як засобу забезпечення безпеки дорожнього руху (наприклад, відвідування з профілактичною метою закладів освіти; проведення лекцій, бесід тощо).

2. Доцільно внести зміни до п.21 ст.11 Закону України “Про міліцію”, закріпивши положення про те, що зупинка транспортного засобу має розглядатися як захід припинення і тільки у виняткових випадках (прямо зазначених в Законі) – як адміністративно-запобіжний захід.

3. В законодавстві необхідно чітко і остаточно сформулювати поняття огляду, підстави і порядок його застосування, а також визначити ознаки відмежування адміністративно-попереджувального огляду (зокрема, транспортного засобу) від огляду з метою припинення проступку, а також від огляду і обшуку, які здійснюються відповідно до кримінально-процесуального законодавства.

4. В Законі України “Про міліцію” слід закріпити підстави і порядок доставлення порушника

як заходу адміністративного припинення.

5. В ст. 264 КпАП України необхідно закріпити реквізити, які мають відображатися в протоколі огляду речей, транспортних засобів чи особистого огляду громадян, а також обов'язковість його складення і в тому випадку, якщо в результаті огляду нічого протиправного виявлено не було.

6. В Законі України “Про міліцію” (ст. 11) доцільно передбачити право працівників міліції здійснювати як захід припинення вилучення номерних знаків транспортних засобів, продублювати це право і в ст. 265 КпАП України, повернувши їй редакцію, яка діяла до 2001 року.

7. Необхідно законодавчо закріпити підстави і процедуру відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, вирішити питання про обов'язковість оформлення протоколу затримання транспортного засобу на цей час.

8. З метою підвищення ефективності адміністративного штрафу як засобу забезпечення безпеки дорожнього руху необхідно переглянути його розміри, переважно у бік збільшення, оскільки в наш час вони не відповідають суспільній шкідливості правопорушень у цій сфері.

9. Доцільно повернути працівникам Державтоінспекції повноваження щодо стягнення штрафу на місці вчинення правопорушення, передбачивши його в абсолютно визначеному розмірі.

10. Варто зменшити строки позбавлення права керування транспортними засобами, передбачивши мінімальний строк від 1-2 тижнів або місяців, а максимальний – до 1-2 років, що дозволить підвищити його ефективність завдяки частішому застосуванню.

11. Доцільно передбачити адміністративну відповідальність у вигляді штрафу за перевищення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху менш ніж на 20 кілометрів на годину, доповнивши ст. 122 КпАП України новою частиною.

12. В ст. 256 КпАП України необхідно відмовитися від вживання терміна “порушник” на стадії складання протоколу і замінити його терміном “особа, щодо якої складається протокол про адміністративне правопорушення”.

13. В ст. 15 Закону України “Про міліцію” слід визнати, що вогнепальну зброю для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження працівники міліції не застосовують, а використовують.

14. В КпАП необхідно уточнити процедуру передачі адміністративних матеріалів з міліції в суд і законодавчо встановити строк цієї процесуальної дії.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ:

1. Порушення справи про адміністративний проступок і складання протоколу // В кн.: Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. А.Т. Комзюка. 2-е вид., виправл. і доп. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2001. – С. 48-58.

2. Комзюк А.Т., Гуменюк В.А., Салманова О.Ю. Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1996. - № 1. – С. 76-79.
3. Салманова О.Ю., Лисач Ю.Г. Деякі проблеми ефективності застосування адміністративних стягнень для забезпечення безпеки дорожнього руху // Актульні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – 1997. – Вип. 2. – С. 156-160.
4. Салманова О.Ю. Правове регулювання та практика застосування органами Державтоінспекції огляду водіїв на стан сп'яніння // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 14. – С. 32-36.
5. Салманова О.Ю. До питання про класифікацію заходів адміністративного припинення, які застосовуються працівниками ДАІ // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2001. - № 3. – С. 148-153.
6. Салманова О.Ю. Переконання як засіб забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху // Право і безпека. – 2002. - № 3. – С.77-80.
7. Салманова О.Ю. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху // Українське адміністративне право: Збірник наукових праць. – Суми: ВВП “Мрія-1” ЛТД: “Ініціатива”, 2000. – С. 226-228.

АНОТАЦІЇ

Салманова О.Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху. – *Рукопис*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2002.

Дисертацію присвячено аналізу теоретичних і практичних питань застосування міліцією адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху, проблем удосконалення адміністративної діяльності міліції у цій сфері. Досліджуються сутність, особливості та види цих засобів, до яких віднесено: загальнообов'язкові правила, засоби переконання, адміністративно-примусові засоби забезпечення безпеки дорожнього руху тощо. В роботі характеризуються роз'яснювально-профілактичні, заохочувальні, адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення та відповідальності, які застосовуються міліцією з метою забезпечення безпеки дорожнього руху, визначаються напрямки удосконалення правових засад та практичного здійснення діяльності міліції в цій сфері, сформульовано пропозиції щодо внесення конкретних

змін і доповнень до ряду нормативних актів.

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, міліція, дорожній рух, безпека, загальнообов'язкові правила, переконання, адміністративний примус, попередження, припинення, адміністративна відповідальність.

Салманова Е.Ю. Административно-правовые средства обеспечения милицией безопасности дорожного движения. – *Рукопись*.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право. – Национальный университет внутренних дел, Харьков, 2002.

Диссертация посвящена анализу теоретических и практических вопросов применения милицией административно-правовых средств обеспечения безопасности дорожного движения, проблем совершенствования административной деятельности милиции в данной сфере.

На основе проведенного анализа существующих в общей теории права различных точек зрения о правовых средствах в диссертации выделены и систематизированы административно-правовые средства, направленные на обеспечение безопасности дорожного движения. К ним отнесены, прежде всего, общеобязательные правила, касающиеся обеспечения безопасности дорожного движения, ведущее место которых в данной системе обусловлено тем, что все другие средства направлены на обеспечение их реализации, предупреждение и пресечение их нарушений, привлечение виновных в этом к административной ответственности. Кроме того, как отдельное звено этой системы рассмотрены поощрительные и иные средства убеждения, способствующие повышению творческой активности участников данных правоотношений и отражающие позитивную оценку государством их правомерной деятельности. И, несмотря на то, что по мере развития общественных отношений, повышения культуры и правосознания граждан решающая роль убеждения возрастает, мерам административного принуждения, применяемым милицией для обеспечения безопасности дорожного движения, также отведено одно из основных мест в указанной системе.

Исходя из особенностей общеобязательных правил, действующих в рассматриваемой сфере, они определяются как предписания правовых и технико-юридических норм, устанавливаемых и охраняемых государством для закрепления и регулирования общественных отношений, возникающих и развивающихся в сфере дорожного движения, с целью обеспечения его высокой эффективности и безопасности. В работе определены система данных правил, их характерные черты и особенности.

В диссертации отмечается, что в современных условиях безопасность дорожного движения обеспечивается не только надлежащим нормативно-правовым регулированием указанных правоотношений и соблюдением общеобязательных правил в данной сфере, но и комплексом мер, объе-

диненных общим названием – убеждение. Последнее включает в себя меры воспитательного и поощрительного характера, направленные на формирование у участников дорожного движения (то есть практически у всех граждан) привычки добровольно выполнять требования правовых норм, действующих в данной сфере.

Детально рассмотрены система и виды мер административного принуждения, применяемых милицией в целях обеспечения безопасности дорожного движения, проанализированы виды, основания и порядок применения административно-предупредительных мер и мер административного пресечения. Определена система административных проступков в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, кратко охарактеризованы их юридические составы, особое место уделено субъектам этих проступков, рассмотрены особенности административной ответственности за их совершение, в том числе осуществления производства по делам о данных правонарушениях.

Диссертантом определены направления совершенствования правовых основ и практического осуществления административной деятельности милиции в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, сформулированы предложения и рекомендации по внесению конкретных изменений и дополнений к ряду нормативных актов.

Ключевые слова: административно-правовые средства, милиция, дорожное движение, безопасность, общеобязательные правила; убеждение, административное принуждение, предупреждение, пресечение, административная ответственность.

Salmanova O.Yu. Administrative Legal Means of Traffic Safety Support by Militia. – *Manuscript*.

Dissertation for scientific degree of Candidate of Law, specialty 12.00.07 – Management Theory; Administrative Law and Legal Procedure; Financial Law. – National University of the Interior, Ukraine, Kharkiv, 2002.

The dissertation is devoted to analysis of theoretical and practical issues of implementation of administrative legal means of traffic safety support by Militia, problems of improvement of militia administrative operations in this field. The essence, peculiarities and types of those means have been studied, namely: obligatory rules, explanatory methods, administrative compulsory methods aimed to ensure road traffic safety, etc. The work describes explanatory preventive, encouraging, administrative preventive, administrative suppression and prosecuting means as used by militia to ensure road traffic safety, defines ways of improvement of legal grounds and practical implementation of militia operations in this field, submits propositions as regards particular amendments and additions to certain legislative acts.

Keywords: administrative legal means, militia, road traffic, safety, general rules, persuasion, administrative compulsion, warning, suppression, administrative responsibility.