

О.Л. Соколенко

кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський національний
університет ім. Олесья Гончара)

УДК 342.951:351.74

СТАТУС І МІСЦЕ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ СЕРЕД СУБ'ЄКТІВ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Здійснено аналіз законодавчих норм і теоретичних положень, концепцій і поглядів щодо розуміння поняття та видів суб'єктів правоохоронної діяльності, визначено статус і місце серед них правоохоронних органів, а також обґрунтовано критерії їх відмежування від державних не правоохоронних органів і недержавних правоохоронних формувань.

Ключові слова: *статус і місце, правоохоронні органи, суб'єкти правоохоронної діяльності*

Выполнен анализ законодательных норм и теоретических положений, концепций и взглядов относительно понятия и видов субъектов правоохранительной деятельности, определены статус и место среди них правоохранительных органов, а также обоснованы критерии их отграничения от государственных не правоохранительных органов и негосударственных правоохранительных формирований.

Ключевые слова: *статус и место, правоохранительные органы, субъекты правоохранительной деятельности*

The analysis of the legislative realities and theoretical principles, conceptions and opinions on understanding concepts and types of subjects of law enforcement activities is made; also it was determined the status and role of law enforcement agencies among them, as well as substantiated criteria of its disassociation from the state non law enforcement agencies and private law enforcement formations.

Keywords: *status and place, law enforcement agencies, subjects of law enforcement activities*

Постановка проблеми. Держава є одним із ключових суб'єктів соціальної системи, що покликаний забезпечувати й гарантувати порядок, безпеку та інтереси як усього суспільства, так і конкретної особи. У зв'язку із цим держава часто розглядається у вигляді своєрідного складного державного механізму, складові якого здійснюють впорядкування, регулювання й охорону відносин в усіх сферах та рівнях суспільного життя. Таким окремим сегментом державного механізму виступають і правоохоронні органи, що безпосередньо опікуються питаннями охорони й захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, гарантуванням конституційного ладу, забезпеченням законності і підтриманням правопорядку. При цьому в сучасних умовах побудови соціальної демократичної правової держави й інституалізації громадянського суспільства, однією з наріжних засад чого виступає реальність прав громадян, зокрема їх повний і своєчасний захист, формування й діяльність правоохоронних органів набувають особливого значення. Так само й, як за І.В. Бондаренко [1], процес державотворення потребує чіткого

визначення в ньому місця та ролі правоохоронних органів. З огляду на це й вбачаються актуальними питання статусу і місця правоохоронних органів серед суб'єктів правоохоронної діяльності.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Зазначимо, що окремі питання статусу правоохоронних органів раніше вже розглядалась такими вченими, як І.В. Бондаренко, В.М. Дубінчак, А.М. Куліш, О.М. Музичук, П.В. Онопенко, О.І. Сушинський та інші. Разом із тим вказані дослідження розглядають інститут правоохоронних органів здебільшого у відриві від розуміння як самої правоохоронної діяльності, так і інших її суб'єктів, не визначаючи серед них місця правоохоронних органів. Саме тому **метою** нашої роботи є аналіз теоретичних положень, концепцій і поглядів, а також законодавчих реалій щодо розуміння поняття та видів суб'єктів правоохоронної діяльності, визначення статусу й місця серед них правоохоронних органів, а також обґрунтування критеріїв їх відмежування від державних не правоохоронних органів і недержавних правоохоронних формувань. Новизна міститься у концептуальних узагальненнях розуміння правового положення й місця правоохоронних органів серед суб'єктів правоохоронної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Передусім зазначимо, що на конституційному рівні лише ч. 3 ст. 17 Конституції України від 28.06.1996 р. називає категорію «правоохоронні органи держави» та закріплює, що їхня організація та порядок діяльності мають визначатися законом. Тоді ж, як на нас, саме конституційне вираження поняття та ознак правоохоронних органів є першочерговим питанням розуміння загалом усієї правоохоронної системи. При цьому знання характерних ознак правоохоронних органів, на думку А.М. Кучука, дозволяє правильно визначити місце правоохоронних органів у системі інших державних органів з точки зору компетенції та відповідальності за стан справ у відповідній сфері, за виконання поставлених перед ними завдань [2, с. 11].

Вбачається, що не лише Конституція України, але й законодавство в цілому на сьогодні не надає ані легального визначення, ані цілісного опису ознак правоохоронних органів, що має наслідком відсутність єдиного підходу також і в поточній законодавчій та підзаконній практиці, яка наразі фактично складається ситуативно і непослідовно, що, у свою чергу, призводить до виникнення колізій в організації та діяльності конкретних правоохоронних органів, їх взаємодії та реалізації правоохоронних повноважень. Зокрема, з цього приводу І.В. Бондаренко окремо наголошує, що «така ситуація негативно впливає на діяльність цих органів, оскільки безпосереднім чином стосується правового регулювання компетенції таких органів, правового і соціального статусу їх працівників» [1]. Таким чином, формування узгодженого розуміння інституту правоохоронних органів виступає одним із першочергових чинників конструктивного й цілеспрямованого реформування їхньої організації та діяльності.

В аспекті визначення сутності інституту правоохоронних органів

важливим видається пізнання характеру і ступеня пов'язаності, співвідношення правоохоронних органів і правоохоронної діяльності, яка, за твердженням В.М. Дубінчака, виступає системоутворюючим чинником системи правоохоронних органів, «для здійснення якої держава і створює правоохоронні органи» [3]. Похідний характер інституту правоохоронних органів від явища правоохоронної діяльності як практичного втілення правоохоронної функції є беззаперечним, адже саме необхідність реалізації правоохоронної діяльності й зумовлює формування та функціонування здійснюючих її правоохоронних органів. Такої ж точки зору дотримується й Р.З. Лівшиць, за яким реалізація правоохоронної функції держави безпосередньо втілюється у правоохоронній діяльності, що здійснюється спеціально уповноваженими органами, що іменуються «правоохоронні органи» [4, с. 13]. Дана позиція Р.З. Лівшиця на сьогодні набула достатнього поширення у науці й виступає одним із вихідних положень у дослідженнях інших вчених [1].

Конституційне закріплення терміну «правоохоронні органи держави» з формально-юридичної точки зору само по собі принципово не виключає можливості існування й муніципальних або громадських недержавних правоохоронних інституцій. Стверджувати зворотне так само неправильно, як струджувати й те, що компетенція правоохоронних органів держави має обмежуватись «забезпеченням державної безпеки і захистом державного кордону України» лише тому, що це єдине серед усього загалу правоохоронних функцій прямо визначається ч. 3 ст. 17 Конституції України. З іншого боку, слушною є й думка В.Т. Маляренко [5], що недержавна правоохоронна діяльність в Україні так само законодавчо не передбачається, хоча й участь громадян у охороні правопорядку та державного кордону є досить розвиненою і регламентованою.

У зв'язку із вказаним слід звернути увагу на таке. Перш за все, правоохоронна діяльність із реалізації правоохоронної функції держави априорі повинна мати державний характер, позаяк її здійснення нормативно, фінансово й організаційно координується і забезпечується саме державою, у тому числі шляхом формування спеціальних правоохоронних органів. Зазначене не виключає можливості покладення функцій правоохоронного характеру поруч із державою в особі її правоохоронних органів й на інші соціальні інститути. Такої ж позиції дотримується й Н.В. Сібільова, яка вважає, що поряд із державними органами правову охорону забезпечують і інші установи, які хоча й не мають ознак державного органу, виконують важливу державну функцію охорони прав, свобод і законних інтересів особи [6, с. 9]. Разом із тим ключове значення у залученні недержавних інституцій до правоохоронної діяльності має його санкціонованість з боку держави, відповідно до чого громадські правоохоронні формування набувають гарантованих і забезпечених примусовою силою держави повноважень у сфері правоохоронної діяльності.

При цьому мусимо дещо не погодитись із А.М. Кучуком [7, с. 7], що участь недержавних структур у правоохоронній діяльності зумовле-

на втратою державою монопольного права на здійснення правоохорони внаслідок неможливості правоохоронних органів у повному обсязі виконувати функцію охорони прав і свобод людини. Натомість важливим є розуміння того, що правоохоронна функція, а отже, і правоохоронна діяльність цілком належить до компетенції і сфери відповідальності держави, що повністю регулює і контролює участь недержавних формувань у здійсненні правоохорони.

Отже, інституції як державної, так і недержавної приналежності за наявності інших необхідних ознак можуть набути правоохоронну властивість лише у разі наявності у них певних нормативно визначених правоохоронних повноважень. При цьому визначальним є й те, що недержавні за своєю природою інституції можуть набувати правоохоронних повноважень виключно правовим шляхом, а здійснювати їх у межах і у спосіб, що визначаються державою в цілях реалізації її правоохоронної функції. Інакше кажучи, правоохоронна діяльність «недержавних» правоохоронних «органів» без участі держави не лише неможлива у правовому та організаційному сенсі, але й взагалі була би позбавлена своєї функціональної основи – правоохоронної функції держави (що невід'ємна від держави) як комплексного цілісного пріоритетного напрямку державної політики, спрямованого на забезпечення охорони й захисту основ конституційного ладу, в тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності та правопорядку.

З цих саме підстав не можна погодитись із запропонованим С.В. Краснокутським виділенням в якості окремої категорії «недержавної правоохоронної діяльності», що визначається ним як «певний різновид юридичної та правоохоронної діяльності, головною метою якої є захист приватноправових інтересів юридичних та фізичних осіб від будь-яких протиправних порушень спеціально створеними для цього суб'єктами, які відповідно до закону використовують спеціальні сили, засоби та методи при суворому дотриманні встановленого законодавством порядку» [8]. Підкреслимо, що у даному разі йдеться про діяльність, спрямовану на задоволення не стільки суспільного, як приватного інтересу щодо охорони певних матеріальних та/або нематеріальних благ.

У той же час уся правоохоронна діяльність, здійснювана в рамках реалізації правоохоронної функції держави і державними правоохоронними органами, і залученими державою недержавними інституціями, спрямовується на задоволення державного інтересу (що, у свою чергу, виражає аналогічний суспільний інтерес) щодо правоохорони загальносоціальних цінностей – конституційного ладу (включаючи права, свободи і законні інтереси людини і громадянина), законності і правопорядку. Відповідно, вбачається, що головною кінцевою метою будь-якої правоохоронної діяльності має бути захист не просто конкретних приватноправових інтересів особи, а саме названих суспільних цінностей. Тому такі суб'єкти «недержавної правоохоронної діяльності», як приватні охоронні підприємства, спілки та асоціації розшуку і охорони, недержав-

вні освітні установи з підготовки приватних детективів і охоронців [8, с. 76] тощо, у дійсності не можуть визнаватись правоохоронними, оскільки хоч і ліцензуються державою на надання певних приватних охоронних послуг населенню, проте їхня діяльність безпосередньо не пов'язана із реалізацією правоохоронної функції держави. На таку ж помилковість включення до поняття правоохоронних органів поряд із державними органами ще й недержавних структур вказує Т.О. Пікуля [9], стверджуючи, що подібні спеціалізовані недержавні структури правоохоронного напрямку на відміну від правоохоронних органів «охороняють приватні, групові інтереси».

Таким чином, наразі видається дещо некоректним визначати недержавний характер певної правоохоронної діяльності чи-то недержавну природу окремих правоохоронних органів. Недержавна (у розумінні «позадержавна») правоохоронна діяльність неможлива. Недержавні за своєю природою інституції, які залучаються державою до правоохоронної діяльності, незважаючи на свою внутрішньо недержавну сутність та реалізуючи надані державою правоохоронні повноваження, беруть участь у правоохоронних відносинах суто в межах відповідної державної правоохоронної політики. Певною мірою зазначене можна співвіднести з делегуванням державних повноважень органів виконавчої влади на місцях органам місцевого самоврядування, які, залишаючись за своєю природою муніципальними органами, здійснюють державні повноваження під контролем держави і для забезпечення реалізації не суто лише місцевої, але й загальнодержавної політики.

При цьому наголосимо, що дані міркування мають здебільшого теоретичний характер і можуть слугувати підставою віднесення тих чи інших інституцій до числа правоохоронних органів тільки разом із іншими їхніми ознаками. Недержавні ж інституції, що лише залучаються державою до правоохоронної діяльності, а не безпосередньо формуються нею як державні правоохоронні органи, на нашу думку, доречно розглядати поза поняттям правоохоронних органів.

Зауважимо, що в науковій літературі поряд із категорією «правоохоронні органи» в контексті правоохоронної діяльності використовується і такий термін, як «суб'єкти правоохоронної діяльності». З одного боку, слід погодитись із В.І. Московцем [10], що правоохоронна діяльність здійснюється передусім саме відповідними правоохоронними органами у межах правоохоронних відносин, що, як на нас, цілком відповідає розумінню правоохоронної діяльності у вузькому значенні. Проте, з іншого боку, необхідно визнавати й те, що правоохоронна діяльність (у широкому значенні), зважаючи на її різноплановість і багатоаспектність, в умовах демократичної соціальної правової держави та громадянського суспільства виходить за межі діяльності одних лише правоохоронних органів держави, включаючи також певні другорядні організаційні та матеріально-технічні заходи, як-то, наприклад, організація Міністерством внутрішніх справ України планово-фінансової роботи в апараті

МВС України, інших органах внутрішніх справ, здійснення контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечення організації та вдосконалення бухгалтерського обліку згідно з пп. 4 п. 5 Положення від 06.04.2011 р. за Указом Президента України № 383/2011.

Зазначимо, що А.М. Кучук до суб'єктів правоохоронної діяльності відносить лише правоохоронні органи й громадські організації, що здійснюють правоохоронну діяльність [7, с.7], не вирішуючи питання приналежності до правоохорони інших державних (не правоохоронних) органів. Натомість у рамках характеристики критеріїв розмежування правоохоронної діяльності та діяльності правоохоронних органів А.М. Куліш окремо вказує, що «правоохоронну діяльність провадять всі державні органи» та її здійснення, на відміну від діяльності правоохоронних органів, не обов'язково потребує наявності певної професійної підготовки [11, с. 21]. Така ж точка зору щодо здійснення правоохоронної діяльності усіма державними органами підтримується й іншими вченими [1; 12, с. 9-14]; зокрема, Г.Н. Манов зауважує здійснення правоохоронної функції одразу усіма органами держави, «але поряд із цим існують спеціальні органи, на які вона покладається, наприклад, суд, прокуратура» [13, с. 60].

Передусім вбачається за доцільне поєднання вищезазначених позицій та віднесення до суб'єктів правоохоронної діяльності правоохоронних органів, інших державних органів і громадських формувань, що в цілому узгоджується із визначенням правоохоронної діяльності у широкому значенні як загалом будь-якої діяльності, тією чи іншою мірою спрямованої на забезпечення дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина згідно із чинним законодавством. Відповідно до цього як суб'єктів правоохоронної діяльності, що поряд зі спеціально утвореними правоохоронними органами здійснюють правоохоронну функцію держави, слід визначати також і Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві (не правоохоронні) органи виконавчої влади, Президента України. Так, наприклад, парламент здійснює законодавчу діяльність, у тому числі визначає права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина (п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України); місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують законність і правопорядок, дотримання прав і свобод громадян (п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону України від 09.04.1999 р. № 586-XIV), що має безпосереднє відношення до забезпечення правоохорони певних правовідносин.

Крім цього, дотримуючись такого підходу, суб'єктами правоохоронної діяльності так само можемо назвати органи муніципальної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, а, як за В.А. Байдуковим, В.Ю. Зайцевим, А.І. Казаковим, також і інститути громадянського суспільства [12, с. 9-14]. При цьому такі недержавні громадські структури та окремі громадяни, як вище нами вже зазначалось, беруть участь у

здійсненні правоохоронної діяльності тільки шляхом спеціального державного уповноваження. Тобто названі державні (не правоохоронні) та недержавні суб'єкти здійснюють правоохоронну діяльність, як правило, не професійно, без спеціальної підготовки й на рівні з виконанням інших державних/громадських функцій.

У свою чергу, якісною відмінністю правоохоронних органів від інших суб'єктів правоохоронної діяльності виступає її здійснення саме на професійній основі, адже такі органи спеціально утворюються й забезпечуються державою в цілях реалізації її правоохоронної функції. Таким чином, виконання правоохоронних повноважень як основний напрямок діяльності (функціональна ознака) є одним із обов'язкових критеріїв віднесення певної інституції до числа правоохоронних органів. Аналогічної позиції дотримується й І.В. Бондаренко [1], який так само наголошує на прийнятності віднесення до правоохоронних органів лише такого державного органу, виконання яким правоохоронних повноважень є визначальним у його діяльності.

Проте слід зважати, що й окремі недержавні формування так само здійснюють правоохоронну діяльність (із реалізації правоохоронної функції держави) на професійній основі; йдеться, зокрема, про адвокатуру, яка згідно з ч. 1 ст. 2 Закону України від 05.07.2012 р. № 5076-VI становить недержавний самоврядний інститут, що «забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі». Вказане певною мірою дає підстави К.Ф. Гуценко та М.А. Ковальову хоча і з великою часткою умовності, але все ж таки відносити адвокатуру та нотаріат до системи правоохоронних органів [14, с. 15]. Однак адвокатура України за своєю сутністю є саме недержавним (громадським) інститутом, який хоч і уповноважується державою професійно виконувати певний сегмент правоохоронної діяльності, проте позбавлений властивих правоохоронним органам державно-владних повноважень. Специфіка ж останніх, у чому ми погоджуємось із В.І. Московцем [10], визначається тим, що правоохоронні органи як частина механізму держави володіють компетенцією розгляду різних юридичних справ та спираються на можливість застосування державного примусу. Натомість окремі недержавні правоохоронні інституції, що беруть участь у здійсненні правоохоронної діяльності, на думку В.В. Ковальської, мають право застосовувати заходи громадського впливу до осіб, які вчинили правопорушення [15, с. 12].

Щоправда, слід конкретизувати, що забезпеченість державним примусом властива як правоохоронним органам, так і іншим державним органам, що виконують поряд зі своїми основними функціями й деякі правоохоронні повноваження. Однак наявність можливості застосовувати державний примус у поєднанні з функціональним критерієм правоохоронної спеціалізації дозволяє відмежовувати державні правоохоронні органи від інших суб'єктів правоохоронної діяльності – і державних органів, і недержавних формувань, залучених до здійснення правоохорони.

Саме з цих позицій маємо не погодитись із позицією В.І. Осадчого, що поняттям правоохоронних органів охоплюються всі державні органи і громадські організації, які хоча б деякою мірою наділені правоохоронними функціями [16, с. 71-72]. При цьому О.Ф. Климюк [17] обґрунтовує неприйнятність названого підходу лише відсутністю в силу свого статусу в громадських організацій владних повноважень і необхідних матеріальних засобів для здійснення правоохоронних завдань.

На підставі вищевикладеного вважаємо за необхідне навести більш чітку аргументацію з цього приводу. Зазначимо, що запропоноване С.Я. Лиховою і В.І. Осадчим визначення більшою мірою відповідає визначенню органів, що не є правоохоронними, як суб'єктів правоохоронної діяльності, основним критерієм яких і є наявність та здійснення будь-яких правоохоронних повноважень. Натомість до правоохоронних органів інші державні не правоохоронні органи не включаються через відсутність фахової правоохоронної спеціалізації, а громадські формування – через відсутність державно-владних засобів діяльності, у тому числі можливості застосування державного примусу.

Отже, викладене дозволяє зробити **висновок**, що суб'єктами правоохоронної діяльності є правоохоронні органи, спеціально сформовані державою для здійснення правоохоронної діяльності на професійній основі; усі інші не правоохоронні державні та муніципальні органи, що наділені окремими повноваженнями у сфері правоохоронної діяльності, а також громадські формування, уповноважені державою відповідно до законодавства на виконання окремих правоохоронних повноважень щодо реалізації правоохоронної функції держави по охороні й захисту конституційного ладу (включаючи права, свободи і законні інтереси особи), законності та правопорядку. Основним суб'єктом правоохоронної діяльності є правоохоронні органи, що спеціально формуються державою для реалізації на професійній основі правоохоронної функції шляхом застосування у правовий спосіб відповідних державно-владних засобів впливу.

Бібліографічні посилання

1. *Бондаренко І.В.* Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2004.
2. *Кучук А.М.* Правоохоронні органи в Україні: нормативне регулювання та критерії виокремлення // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ. – 2008. – № 2. – С. 10-16.
3. *Дубінчак В.М.* Правоохоронна діяльність: сутність, суб'єкти, засоби забезпечення (теоретико-правовий аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2010.
4. *Лившиц Р.З.* Государство и право в современном обществе // Теория права: Новые идеи. – 1991. – Вып. 1. – С. 13-16.
5. *Маляренко В.Т.* Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Підруч. – К., 2004.
6. Організація судових та правоохоронних органів: Підруч. / За ред. І.Є. Марочкина, Н.В. Сібільової. – Х., 2007.

7. Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2007.
8. Краснокутський С.В. Юридична природа недержавної правоохоронної діяльності в Україні (теоретико-правовий аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2004.
9. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2004.
10. Московець В.І. Поняття та значення правоохоронної функції держави // Право і безпека. – 2011. – № 2 (39).
11. Куліш А.М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2009.
12. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебник / Под ред. Ю.И. Скуратова, В.М. Семенова. – М., 1998.
13. Манов Г.Н. Советское общенародное государство: цели, задачи, функции. – М., 1978.
14. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: Учебник. – М., 2006.
15. Ковальська В.В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – К., 2009.
16. Осадчий В. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71-75.
17. Климюк О.Ф. Правоохоронні органи в системі органів виконавчої влади // Правове регулювання економіки. – 2009. – № 9. – С. 91-101.

Надійшла до редакції 06.12.2012

Д.Д. Бойко
здобувач
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 351.811.12

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Сформульовано поняття адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, адміністративно-правові засоби.

Сформулировано понятие правовых средств обеспечения безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, административно-правовые средства.

The concept of administrative-legal means of road safety ensuring is formulated.

Keywords: road safety, administrative-legal means.

Постановка проблеми. Забезпечення безпеки дорожнього руху вимагає комплексного об'єднання засобів, які є в арсеналі різних галузей права, провідне місце серед яких посідають засоби адміністративного права.

Аналіз адміністративно-деліктних засобів забезпечення безпеки дорожнього руху доречно розпочати з аналізу загальноправового змісту