

Ю.С. Коллер,  
кандидат юридичних наук

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВТОІНСПЕКЦІЇ В УМОВАХ СУЧАСНОГО РЕФОРМУВАННЯ МВС УКРАЇНИ

*У статті на основі аналізу чинного законодавства розглядаються актуальні питання реорганізації Державної автомобільної інспекції, запропонованої сучасною реформою системи МВС України.*

**Ключові слова:** реформування, Державна автомобільна інспекція, Міністерство внутрішніх справ, безпека дорожнього руху, транспортні засоби.

*В статті на основі аналізу діючого законодавства розглядаються актуальні питання реорганізації Государственной автомобильной инспекции, предложенной современной реформой МВД Украины.*

**Ключевые слова:** реформирование, Государственная автомобильная инспекция, Министерство внутренних дел, безопасность дорожного движения, транспортные средства.

*On the basis of an analysis of the current legislation the actual issues of the reorganization of the State Automobile Inspection, offered by modern reformation of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, are discussed.*

**Keywords:** reformation, State Automobile Inspection, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, traffic safety, vehicles.

На сьогодні Україна знаходиться на шляху розбудови правової демократичної держави та формування громадянського суспільства, а також інтеграції в європейський простір. Ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом визначає якісно новий формат наших взаємовідносин та є стратегічним орієнтиром системних реформ у країні.

Одним із головних чинників відповідності вітчизняного державного управління європейським нормам і стандартам, безумовно, є реформа правоохоронної системи. Сучасні тенденції розвитку суспільних відносин в Україні вимагають докорінних змін у роботі цих органів, а саме безпосередньо в системі Міністерства внутрішніх справ України з метою створення сучасного європейського правоохоронного відомства, місія якого – служити та захищати.

В Україні вже розпочата стратегічна реформа системи МВС після затвердження Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) розпорядження від 22.10.2014 № 1118-р [1], яким було схвалено Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України (далі – Стратегія) та Концепцію першочергових заходів реформування системи МВС (далі – Концепція), аналіз яких дає підстави вважати, що одним із актуальних питань запропонованого реформування передбачена подальша реорганізація підрозділів Державної автомобільної інспекції (далі – ДАІ).

Останнім часом в Україні спостерігається активізація наукових досліджень щодо реформування системи МВС України, в тому числі реорганізації підрозділів ДАІ. Значний науковий внесок у дослідження окремих аспектів діяльності підрозділів ДАІ та їх реорганізації зробили Д.В. Бєлих, В.В. Гаркуша, Г.К. Голубєва, Т.О. Гуржій, С.М. Гусаров, О.В. Дроздов, О.В. Дудник, В.В. Єгупенко, М.А. Ми-

китюк, Р.І. Михайлов, А.М. Подоляка, В.Й. Развадовський, О.Ю. Салманова, А.О. Собакарь, М.М. Стоцька, А.В. Червінчук, В.М. Шудріков та ін. Однак, враховуючи постійні зміни в чинному законодавстві в зазначеній сфері (в тому числі після затвердження наведеної вище Стратегії та Концепції), ця проблематика на сьогодні залишається відкритою. Вказане свідчить про актуальність цієї статті, метою написання якої є дослідження актуальних питань щодо реорганізації ДАІ, запропонованої сучасною реформою системи МВС України.

Слід констатувати, що для ДАІ це буде черговий етап реорганізації, оскільки за останні роки це вже не перша спроба змін в її діяльності. За роки незалежності України ДАІ пройшла шлях від реорганізації до повної ліквідації, починаючи з моменту ухвали 20 грудня 1990 року Закону України “Про міліцію” [2], де в статті 7 зазначалося, що Державна автомобільна інспекція є одним із підрозділів міліції України, та після отримання більш чіткого свого статусу, коли КМУ своєю Постановою від 14.04.1997 № 341 затвердив “Положення про Державну автомобільну інспекцію МВС” [3], згідно з якою ДАІ було визначено головним органом, на який покладається забезпечення безпеки дорожнього руху (далі – БДР) в Україні, що входить до системи органів МВС.

З цього часу повноваження ДАІ та її структура постійно змінювалися (основні структурні підрозділи ДАІ декілька раз реорганізовувалися, змінювали свою назву та підпорядкованість), а у 2005 році Державну автомобільну інспекцію як складову частину МВС України взагалі було ліквідовано, і тільки згодом діяльність ДАІ була знову відновлена.

Одним з ключових аспектів майбутніх змін, передбачених у Стратегії та Концепції, є позбавлення підрозділів ДАІ невласливих функцій, а після впровадження автоматичної фіксації порушень у сфері БДР – створення єдиної служби в містах на базі цих підрозділів та підрозділів патрульної служби (п.п. 4.4 Концепції та п.п. 1.3 розділу V Стратегії). Взагалі для забезпечення подальшої реалізації заходів з реформування ОВС у розділі VI Стратегії “Очікувані результати на 2015–2016 роки” передбачається об’єднання патрульної служби та ДАІ для створення єдиної мобільної патрульної служби [1].

З метою втілення в життя цих заходів згідно з розпорядженням КМУ від 22.10.2014 № 1113-р МВС доручено забезпечити розроблення та внесення на розгляд КМУ проектів законів щодо позбавлення підрозділів ДАІ функцій з надання адміністративних послуг, запровадження автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху (далі – ПДР), надання патрульній службі міліції повноважень ДАІ із забезпечення БДР та контролю за дотриманням ПДР у населених пунктах [5].

Виходячи з аналізу змін, передбачених цим розпорядженням, можна виділити основні 3 аспекти запропонованої реорганізації ДАІ, а саме:

1) позбавлення підрозділів ДАІ функцій з надання адміністративних послуг; 2) запровадження автоматичної фіксації порушень ПДР; 3) надання патрульній службі міліції повноважень ДАІ із забезпечення БДР та контролю за дотриманням ПДР в населених пунктах.

Щодо першого аспекту реорганізації ДАІ (позбавлення її підрозділів функцій з надання адміністративних послуг) необхідно звернути увагу на те, що на цей час ДАІ надає адміністративні послуги відповідно до Закону України від 06.09.2012 № 5203-VI “Про адміністративні послуги” [6] та Постанови КМУ від 04.06.2007 № 795 “Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами МВС та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання” (далі – Постанова) [7]. Згідно з цією Постановою до адміністративних послуг, які зараз надаються підрозділами ДАІ, відносяться: видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами (далі – ТЗ); видача свідоцтв про підготовку

водіїв ТЗ, що перевозять небезпечні вантажі, та про допуск ТЗ до їх перевезення; видача тимчасового реєстраційного талона на право керування ТЗ тощо [7].

Планується позбавити ДАІ надання зазначених у Постанові послуг з метою скорочення її штату (що передбачено безпосередньо Стратегією та Концепцією) та боротьби з проявами корупції з боку їх працівників під час надання таких послуг.

Проте слід зазначити, що, на нашу думку, це не буде дієвим засобом для покращення забезпечення БДР в нашій країні, крім цього, це може призвести до проблем у роботі майбутньої єдиної патрульної служби, на яку планується покласти також повноваження ДАІ із забезпечення БДР та контролю за дотриманням ПДР в населених пунктах, оскільки:

- якщо розглядати позбавлення прав надання цих послуг підрозділами ДАІ як дієвий захід запобігання корупції, то слід зазначити, що безперечно ці функції не зникнуть, а перейдуть до компетенції інших відомств (наприклад, Міністерства інфраструктури України, Міністерства освіти України тощо), що, у свою чергу, також не даватиме стовідсоткової гарантії зникнення корупційних проявів з боку тих осіб, що будуть надавати ці послуги;

- всі адміністративні послуги, що надає зараз ДАІ (повний перелік яких зазначено у Постанові), за своїм смисловим змістом мають безпосереднє відношення до забезпечення БДР, головним органом якого в Україні на цей час є саме ДАІ, а інші відомства, до компетенції яких перейдуть ці функції, відношення до забезпечення БДР за своїм державним призначенням не мають і у цьому разі будуть виконувати функції, які не входять до їх повноважень;

- у разі позбавлення надання адміністративних послуг підрозділами ДАІ вся база даних (щодо посвідчень водіїв на право керування ТЗ, реєстрації (переєстрації) ТЗ тощо) буде знаходитися в хаотичному порядку у компетенції різних відомств, на які будуть покладені функції з надання цих послуг. Це, в свою чергу, може призвести до проблем під час використання та обробки майбутньою єдиною патрульною службою даних про транспортні засоби та їх водіїв, порушників ПДР тощо.

Таким чином, на нашу думку, з метою уникнення зазначених проблем необхідно:

- або залишити право надання адміністративних послуг у компетенції системи МВС України з подальшим створенням відповідного Сервісного відділу у складі МВС, який і буде надавати ці послуги;

- або, якщо все ж таки позбавляти підрозділи ДАІ права надання таких послуг, створити єдину базу даних та обладнати службові автомобілі майбутньої єдиної патрульної служби, на яку будуть покладені повноваження ДАІ, відповідними комп'ютерами з доступом до цієї бази даних (що, в свою чергу, відповідно до реалій сьогодення буде дуже затратним заходом для бюджету країни).

Якщо розглядати наступний запропонований Урядом України аспект реорганізації ДАІ щодо запровадження автоматичної фіксації порушень ПДР, то необхідно констатувати, що така система фіксації порушень вперше була введена в дію в Україні у 2008 році, коли 24 вересня був прийнятий Закон України № 586-VI “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення БДР” (далі – Закон) [8]. Цим Законом було внесено зміни до чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) шляхом доповнення окремих норм, що в повсякденному житті отримали назву так званих “листів щастя”, а саме:

- статті 14-1, згідно з якою власники (співвласники) ТЗ могли притягатися до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення БДР у разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами;

– частини 6 статті 258, за якою у разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення БДР, зафіксованого за допомогою зазначених вище засобів, протокол про адміністративне правопорушення не складався, постанову у справі виносилася без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, а копії цих постанов та матеріалів, зафіксованих за допомогою спеціальних технічних засобів, надсилалися особі, яка притягалася до адміністративної відповідальності, поштою протягом трьох днів з дня винесення такої постанови [9].

Проте 22 грудня 2010 року Конституційний суд України (далі – КСУ) своїм рішенням № 23-рп/2010 визнав неконституційними положення цих норм у зв'язку з їх невідповідністю вимогам Конституції України. Причиною для такого висновку КСУ стало те, що суди загальної юрисдикції за однакових обставин неоднозначно застосовували положення КУпАП щодо використання даних, зафіксованих зазначеними технічними засобами, як підстави для притягнення до адміністративної відповідальності власників (співвласників) ТЗ в частині належності та допустимості доказів, що призводило до грубих порушень конституційних прав і свобод громадян, а саме притягнення невинних осіб до відповідальності [10].

Виходячи з зазначеного вище, можна зробити висновок, що запровадження автоматичної фіксації порушень ПДР є не новим заходом для України, реалізація якого була призупинена рішенням КСУ. Однак, незважаючи на це, слід зазначити, що нове заплановане запровадження автоматичної фіксації порушень ПДР, яке передбачене розпорядженнями КМУ від 22.10.2014 № 1113-р та № 1118-р, вкрай необхідне нашій країні.

Саме запровадження автоматичної фіксації порушень ПДР, на нашу думку, є правильним кроком в аспекті проведення реформування системи МВС на шляху до інтеграції в європейський простір та одним з дієвих засобів зниження аварійності на дорогах і підвищення рівня дисципліни серед водіїв, оскільки:

– світовим досвідом доведено, що фіксування порушень у такий спосіб дозволяє значно підвищити дисципліну на дорогах (автоматична фото- та відеофіксація порушень ПДР вже давно діє й успішно себе зарекомендувала у Франції, Німеччині, Великобританії, Італії, Австрії, Швейцарії, Нідерландах, Китаї та інших країнах світу);

– перехід на автоматизовану систему фіксації порушень ПДР максимально унеможливить застосування людського фактора на дорозі, що стане дієвим засобом запобігання корупційним діянням з боку працівників ДАІ;

– така система зможе надійно захищати водіїв, які не порушуватимуть вимоги ПДР, та забезпечувати невідворотність покарання для тих, хто зазвичай звик зловживати своїм статусом.

Проте слід наголосити на тому, що запровадження автоматичної фіксації порушень ПДР, визначене як один із дієвих заходів реформування МВС з метою позбавлення цих функцій працівників ДАІ, також зовсім не дешевий захід для бюджету нашої країни на сьогодні, оскільки, на нашу думку, таке запровадження буде мати позитивні результати тільки у випадку максимального встановлення відповідних технічних засобів не лише на аварійних та небезпечних ділянках доріг, а й по всій дорозі (як це запроваджено в інших країнах) з метою фіксації найпоширеніших порушень ПДР, для профілактики яких й передбачена ця фіксація.

Також варто зазначити, що необхідно бути готовими до чергових судових позовів водіїв щодо неправомірності використання зазначеної фіксації як засобу притягнення осіб за правопорушення у сфері БДР, як це було у 2008–2010 рр.

Після впровадження автоматичної фіксації порушень у сфері БДР Стратегія та Концепція передбачають черговий аспект подальшої реорганізації ДАІ, а саме

створення єдиної служби шляхом об'єднання ДАІ та патрульної служби з наданням останній повноважень ДАІ із забезпечення БДР та контролю за дотриманням ПДР у населених пунктах.

Слід нагадати, що у 2005 році вже був схожий експеримент, коли Указом Президента України від 19.07.2005 № 1109/2005 ДАІ як складову частину МВС України було ліквідовано, а департамент ДАІ та її структурні підрозділи реорганізовано у Державну службу безпеки дорожнього руху МВС України (дорожню міліцію) та патрульну службу МВС України [4]. Проте, як показав час, це не принесло дієвих результатів, оскільки згодом було прийнято рішення повернути Державну автомобільну інспекцію як складову частину МВС України.

Відповідно до розпорядження КМУ від 22.10.2014 № 1113-р з 01.11.2014 до 28.02.2015 у м. Хмельницький розпочато експеримент зі створення на базі підрозділів патрульно-постової служби міліції громадської безпеки та ДАІ МВС єдиної патрульної служби (далі – Служба), за результатами якого планується створення такої Служби в цілому по Україні.

Безперечно, остаточні висновки щодо раціональності створення цієї Служби можна буде зробити тільки після закінчення експерименту. Однак, на нашу думку, таке об'єднання буде мати позитивні результати тільки у випадку впровадження певних кроків для покращення майбутньої діяльності Служби, а не простого об'єднання функцій ДАІ та патрульної служби. Ці кроки повинні бути направлені на:

1) переатестацію працівників Служби з метою встановлення:

а) у працівників підрозділів патрульно-постової служби знань ПДР, організації роботи ДАІ, характеристики стадій адміністративного провадження у сфері БДР та заходів забезпечення провадження у справах про правопорушення у сфері БДР; видів адміністративних правопорушень у цій сфері; основних положень діловодства та правозастосовної діяльності ДАІ тощо з метою кваліфікованого забезпечення ними БДР та складання відповідних процесуальних документів у сфері БДР;

б) у працівників підрозділів ДАІ – відповідних знань та вмінь (навичок) щодо забезпечення охорони громадського порядку та безпеки, а також складання відповідних процесуальних документів у цій сфері;

2) затвердження єдиного Положення (або Статуту) майбутньої Служби з метою надання на законодавчому рівні її працівникам повноважень щодо охорони громадського порядку та забезпечення БДР і контролю за дотриманням ПДР у населених пунктах;

3) розширення штату Служби з метою результативного виконання завдань з охорони громадського порядку та запобігання правопорушенням у містах силами спеціальних нарядів, кожен з яких нестиме службу в межах закріпленого за ним сектору, на території якого він оперативно (близько декількох хвилин) реагуватиме в установленому порядку на всі виявлені правопорушення та повідомлення про їх вчинення;

4) встановлення систем відеофіксації (екіпажу та місця події) в службових автомобілях з метою запобігання корупційним проявам з боку працівників Служби та зберігання доказової бази правомірності їх дій;

5) запровадження електронного обігу документів з метою скорочення паперового документообігу для підвищення якості роботи Служби.

Таким чином, можна зробити висновок, що впровадження в практику саме запропонованих висновків щодо кожного аспекту реорганізації ДАІ в умовах сучасного реформування МВС призведе до створення правоохоронного відомства, що відповідатиме європейським нормам і стандартам.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Питання реформування органів внутрішніх справ України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [htt : // www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd).
2. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20.
3. Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 341 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – С. 52.
4. Про ліквідацію Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України : Указ Президента України від 19.07.2005 № 1109/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 29. – Ст. 1701.
5. Про позбавлення підрозділів ДАІ функцій з надання адміністративних послуг, запровадження автоматичної фіксації порушень ПДР, надання патрульній службі міліції повноважень ДАІ із забезпечення БДР та контролю за дотриманням ПДР в населених пунктах : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1113-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd).
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.
7. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами МВС та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 42. – Ст. 1671.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 24 вересня 2008 р. № 586-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 79. – Ст. 2652.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
10. Рішення Конституційного суду України від 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 101. – Ст. 3639.

Отримано 15.12.2014