

free access of tax authorities to data bases of other agencies that have information on income, expenditure, financial obligations and financial position of taxpayer, and also grounds, conditions and procedure for obtaining various kinds of administrative services in this area.

Keywords: *administrative services, public administration authorities, tax authorities, foreign experience, directions of improvement.*

Надійшла до редакції 22.03.2015

Доненко В. В.

кандидат юридичних наук, доцент

Калугін Є. П.

ад'юнкт

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.951 : 351.811

ГЕНЕЗА ФУНКЦІЙ МІЛІЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В УМОВАХ СИСТЕМНИХ РЕФОРМ

Розглянуто історичну ретроспективу розвитку функцій міліції із забезпечення безпеки дорожнього руху та їх трансформації в сучасних умовах. Запропоновано шляхи подальшого реформування міліції в частині забезпечення безпеки дорожнього руху.

Ключові слова: *забезпечення безпеки дорожнього руху, становлення та реформування функцій міліції, стратегія розвитку органів внутрішніх справ, Державна автомобільна інспекція.*

Постановка проблеми. Отримання науково обґрунтованих знань про правове явище відповідно до сутнісних ознак суспільства, права, держави і концепцій щодо їх співвідношення потребує дослідження закономірностей його існування в історичній парадигмі. Аналіз теоретичних концепцій і дискусій щодо методології дослідження правових категорій дозволяє впевнено стверджувати: поза історичним контекстом, що є зв'язковим осередком між сучасним правовим буттям і явищами, які йому передували, неможливо пізнати саму цю сучасність [1, с. 112].

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питанням історичного виміру діяльності міліції у сфері забезпечення безпеки присвячені сучасні дослідження представників адміністративного та кримінального права, теорії та історії держави і права С.М. Гусарова, С.В. Гизимчука, В.С. Гуславського, Т.О. Гуржія, О.В. Домашенко, М.М. Долгополової, В.В. Єгупенка, О.Л. Міленіна, В.А. Мисливого, В.В. Новікова, О.Ю. Саманової, А.О. Собакаря, В.Й. Развадовського, Я.І. Хом'яка та ін.

Звернення до витоків створення Державтоінспекції дозволяє використати досвід історичної спадщини в сучасних пошуках моделі забезпечення безпеки дорожнього руху міліцією в цілому. Особливої нагальності ці питання набу-

вають у зв'язку з тим, що Міністерству внутрішніх справ слід забезпечити розроблення та внесення на розгляд Кабінетові Міністрів України проектів законів щодо позбавлення підрозділів Державної автомобільної інспекції функцій з надання адміністративних послуг, запровадження автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху, надання патрульній службі міліції повноважень Державної автомобільної інспекції із забезпечення безпеки дорожнього руху та контролю за дотриманням правил дорожнього руху в населених пунктах. З цією метою за пропозицією МВС з 1 листопада 2014 р. до 28 лютого 2015 р. у м. Хмельницький на базі підрозділів патрульно-постової служби міліції громадської безпеки та державної автомобільної інспекції МВС створюється єдина патрульна служба, яка виконуватиме завдання з охорони громадського порядку та запобігання правопорушенням у містах силами спеціальних нарядів, кожен з яких нести службу в межах закріпленого за ним сектору, на території якого він оперативно реагуватиме в установленому порядку на всі виявлені правопорушення та повідомлення про їх вчинення.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу вивчення історичного досвіду становлення та реформування функцій міліції у сфері дорожнього руху, проектів нормативно-правових актів з'ясувати шляхи їх впровадження з урахуванням європейського розвитку держави та реформи правоохоронної системи та МВС України зокрема.

Виклад основного матеріалу. Дослідження проблем становлення загальнодержавної системи управління забезпеченням безпеки дорожнього руху в Україні дали змогу М.М. Долгополовій дійти висновку, що система почала існувати з моменту створення Державтоінспекції в 1936 р. [2, с. 9]. Проте, не заперечуючи можливість існування такої позиції, дозволимо собі викладення власних думок стосовно анонсованої вище події.

Історію розвитку функцій міліції із забезпечення безпеки дорожнього руху слід розглядати не з 1936 р., коли у системі Центрального управління шосейних і ґрунтових доріг та автомобільного транспорту при РНК СРСР було створено Державну автомобільну інспекцію СРСР (далі – ДАІ) як орган державного нагляду за експлуатацією автомобільного транспорту, а з моменту створення Робітничо-селянської міліції 10 листопада 1917 р.

Звернення до історично-правового виміру вимагає розгляду витоків та сучасного стану діяльності міліції, сприяє формуванню нової ідеології та філософії у сучасному реформуванні системи МВС України.

Становлення поліцейської (міліцейської) функції із забезпечення безпеки дорожнього руху почало формуватися в різних державних структурах, діяльність яких була спрямована на боротьбу з аварійністю на автотранспорті, наприкінці другого десятиліття ХХ ст., що обумовлювалося такими обставинами: 1) розвиток автомобільного транспорту; 2) об'єктивна потреба у правовому регулюванні зазначених технічних процесів; 3) потреба радянської влади у створенні нових "соціалістичних" інститутів державного управління, в тому числі тих, які б передбачали контроль та нагляд за забезпеченням безпеки дорожнього руху.

З появою автотранспорту почали з'являтися і проблеми пересування для мешканців великих міст (Москви, Петрограда і Києва) ще до Жовтневої революції. Автомобільні екіпажі набували поширення та стали суттєвим чинником, почавши впливати на безпеку дорожнього руху, спричинивши необхідність у регулюванні руху і забезпеченні безпеки пішоходів.

В газеті "Киевлянин" від 30 квітня 1914 р. містилася інформація про те, що в Києві міський голова звернувся до поліцмейстера з проханням енергійніше боротися з шоферами, які в результаті обурливої необережної їзди почали травмувати обивателів. Поліцмейстером Києва М.М. Поповим було видано розпорядження класним чинам поліції, околоточним наглядчачам, городовим, які перебувають на постах, слідкувати за рухом автомобілів, попереджуючи шоферів піднятою тростиною чи рукою про зменшення швидкості руху або повну зупинку транспортного засобу. В разі невиконання цих вимог фіксувати номери автомобілів, складати на них протоколи, які наступного дня подавати до поліцмейстера для накладення на винних стягнень на підставі обов'язкової постанови губернатора від 27 листопада 1910 р. [3, с. 72].

Вища Рада народного господарства на своєму засіданні 23 грудня 1917 р. прийняла Положення про районні (обласні) та місцеві Ради народного господарства, відповідно до яких в їх складі утворювалися секції за галузями господарства і транспорту [4, с. 12].

У свою чергу, 25 лютого 1918 р. ВЦВК видав Декрет "Про організацію місцевого дорожнього будівництва", відповідно до якого при губернських, уїзних та обласних радах створювалися дорожні секції. У квітні 1918 р. НКВС зобов'язав виконкоми місцевих Рад встановити єдину структуру відділів управління, підрозділів, поділивши їх на ряд підвідділів. До їх числа віднесли створювані підвідділи міліції, особовий склад яких виконував постову та патрульну службу, тим самим забезпечуючи порядок дорожнього руху.

Одночасно зі створенням міліції у 1918 р. вперше стали формуватися спеціальні служби для забезпечення безпеки дорожнього руху в органах управління автомобільним транспортом. Саме з цього часу запроваджується практика книг нарядів та путьові листи.

Організаційні форми нагляду за дорожнім рухом на теренах колишнього Радянського Союзу, до складу якого входила Україна, почали складатися з 11 серпня 1919 р., коли Радою народних комісарів РРФСР було прийнято Положення про автомобільну інспекцію. Цим Положенням встановлювалися організаційно-правові форми інспекції з авторуху, визначалися її структура, компетенція і правовий статус.

Першим нормативним документом, спеціально присвяченим безпеці автотранспорту, став Декрет РНК РРФСР від 10 червня 1920 р. "Про авторух по м. Москві і її околицях (правила)", який встановлював стандарти до автомобілів, їх реєстрації, номерних знаків. Водії повинні були мати посвідчення водія та шляхові листи. Визначалося коло осіб, що відповідали за порушення прав руху. Установлювалися межі швидкості: для легкових машин і мотоциклів – не більше 25 верст на годину, для вантажних – не більше 15-ти.

Контроль за дотриманням встановлених правил покладался на Автоінспекцію транспортного відділу Московського першого органу з забезпечення безпеки дорожнього руху (перший орган з забезпечення безпеки дорожнього руху). Міліція та інші представники влади зобов'язувалися надавати автоінспекторам всіляку допомогу. Винні у порушенні правил автомобільного руху підлягали адміністративній чи кримінальній відповідальності [5, с. 17].

Таким чином, у радянській республіці було створено державний орган з охорони громадського порядку та громадської безпеки, одним із напрямів діяльності якого стало забезпечення безпеки дорожнього руху. В умовах переходу країни до нової економічної політики роль та значення автомобільного транспорту та дорожнього забезпечення набували нового змісту.

Враховуючи зростання кількості вантажних перевезень та перевагу в міському русі гужового транспорту порівняно з автомобілями та мотоциклами, президія Московської Ради в квітні 1921 р. прийняла постанову “Про транспортну інспекцію”. В червні 1921 р. ВЦВК та РНК РРФСР прийняли Декрет “Про порядок накладення адміністративних стягнень”, який передбачав такі види покарання: позбавлення волі, примусові роботи, штраф [6].

Значною віхою в правовому розвитку регулювання відносин у сфері дорожнього руху стало входження СРСР у міжнародний правовий простір. На підставі Постанови РНК СРСР від 29 грудня 1925 р. “Про визнання сили для Союзу РР міжнародної конвенції відносно руху транспортних засобів” (прийнята у 1909 р.). Науково-технічний комітет розробив систему дорожніх знаків. Центральне управління місцевого транспорту видало інструкцію щодо їх застосування на території країни, затверджену народним комісаром шляхів сполучення 2 лютого 1926 р. Перші шість дорожніх знаків було стандартизовано у 1927 р., що зіграло важливу роль в упорядкуванні дорожнього руху. Чинні Правила дорожнього руху нараховують майже 300 знаків, а тенденція їх збільшення існує.

Таким чином, здійснювався пошук нових форм роботи міліції й органів місцевого транспорту щодо організації та забезпечення безпеки дорожнього руху, розширення адміністративної функції цих органів з контролю і нагляду за правилами дорожнього руху.

У 1930 р. у Москві, Ленінграді, Києві та Харкові виходять Правила дорожнього руху, які стають приналежністю кожного водія та пішохода. У Правилах зазначається порядок складання іспитів та отримання посвідчень водія, вказуються недоліки, за наявності яких забороняється експлуатувати транспортні засоби, швидкість руху обмежується до 40 км на годину.

У травні 1931 р. створено повноцінний відділ регулювання вуличного руху (ВРВР), при якому діє особлива інспекція для видачі дозволів (прав) на керування автотранспортом.

Зі зростанням транспортних потоків відповідно збільшується і кількість дорожньо-транспортних пригод, основними причинами яких стають перевищення швидкості руху, технічна несправність автомобілів, низька кваліфікація водіїв, непристосованість доріг. На міліцію покладено їх облік, дізнання,

розслідування й аналіз причин скоєння ДТП.

У 1936 р. у системі Центрального управління шосейних і ґрунтових доріг та автомобільного транспорту при РНК СРСР було створено Державну автомобільну інспекцію СРСР (далі – ДАІ) як орган державного нагляду за експлуатацією автомобільного транспорту. Проте вже перший досвід роботи ДАІ, яка виконувала переважно функції технічної інспекції, показав, що їх недостатньо для вирішення питань, пов'язаних з автомобілізацією країни. Тому згідно з постановою РНК СРСР від 3 березня 1936 р. № 424 Державтоінспекція увійшла до складу Головного управління робітничо-селянської міліції НКВС СРСР. Постановою РНК СРСР № 1182 від 3 червня 1936 р. затверджено Положення про Державну автомобільну інспекцію [7].

У подальшому функції ДАІ значно розширилися, удосконалювалися форми і методи її діяльності. Правом накладати адміністративні стягнення за порушення встановлених на автомобільному транспорті норм Державтоінспекція фактично не наділялась. Зазначене свідчило про наглядове призначення служби ДАІ у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Положенням про Державтоінспекцію передбачалось, що її працівники користуються всіма правами, які встановлювалися для працівників міліції.

Створення Державтоінспекції в складі міліції стало закономірним результатом розвитку державної системи забезпечення безпеки дорожнього руху та в цілому визначило не тільки подальшу діяльність ДАІ, але й організацію всієї системи.

Починаючи з 1936 р. у складі міліції крупних міст почали утворюватися підрозділи Державтоінспекції. У повоєнний період апарат управління Державтоінспекції країни складався з 57 працівників.

Нові підходи до автотранспортної проблеми вимагали від підрозділів ДАІ удосконалення діяльності щодо організації та забезпечення безпеки дорожнього руху. Поступово в організацію та регулювання дорожнього руху впроваджувалися технічні засоби. Наприкінці 1938 р. в Москві вступила в дію нова автоматична світлофорна станція, яка керувала понад тисячею світлофорів на 240 перехрестях.

Разом із технічними нововведеннями проводилась робота з нормативного врегулювання дорожнього руху. Так, у 1940 р. відділом ДАІ НКВС розроблено перші Типові правила руху вулицями міст та шляхами СРСР. У них знайшли відбиття стан автомобільної та дорожньої справи, досвід організації дорожньої справи та нові підходи щодо його вдосконалення. На підставі цих правил розроблялись місцеві правила дорожнього руху.

Таким чином, у передвоєнний період в основному завершилося організаційно-правове становлення діяльності підрозділів Державтоінспекції. До організаційних заходів слід віднести створення централізованого органу управління безпекою дорожнього руху – Державтоінспекцію, системи місцевих та територіальних органів і підрозділів, налагодження між структурними підрозділами системи координаційних зв'язків та відносин. До правових – прийняття Положення про Державтоінспекцію, Правил дорожнього руху, на-

явність нормативної бази з питань притягнення до відповідальності та регламентації діяльності з організації дорожнього руху і контролю за ним, порядку регулювання рухів транспортних засобів.

Післявоєнний період із середини 1950-х до середини 1960-х рр. був дуже важливим у розвитку та вдосконаленні діяльності Державтоінспекції із забезпечення безпеки дорожнього руху. Насамперед, до початку 60-х років у міліції було два підрозділи, які здійснювали контроль та нагляд за безпекою дорожнього руху: Державтоінспекція та відділи регулювання вуличного руху (ВРВР). У зв'язку зі значним збільшенням інтенсивності руху в 1960-ті рр. постала проблема обладнання доріг технічними засобами регулювання, раціоналізації дорожнього руху.

Відповідно до Типового положення, прийнятого в 1963 р., на ДАІ було покладені такі функції, як контроль за справністю спідометрів, виконанням правил зняття автомобільних шин, експлуатації та відбору для їх поновлення, наявністю приладів, які забезпечують перешкоди радіоприйому. До того ж Державтоінспекції було надано право притягати до відповідальності в адміністративному порядку посадових осіб за невжиття заходів до своєчасної заборони чи обмеженню руху транспорту і пішоходів, якщо це загрожує безпеці дорожнього руху, тобто фактично карати своїх працівників за несвоєчасність, неоперативні зміни в організації дорожнього руху.

Подальшим важливим кроком стало набуття вітчизняним законодавством міжнародних стандартів у сфері безпеки дорожнього руху. Так, у зв'язку з підписанням Радянським Союзом у 1968 р. Конвенції про дорожній рух, у 1972 р. було запроваджено єдине посвідчення водія (замість восьми), відповідно до якого водії поділялися на групи залежно від категорій тих транспортних засобів, до керування яких вони допускалися. Введення єдиного порядку дозволило скасувати видачу міжнародних посвідчень водія, тому що вітчизняні посвідчення нового зразку стали дійсними на території всіх держав, які підписали Конвенцію про дорожній рух.

У 1974 р. в системі ДАІ для обліку та реєстрації транспортних засобів, оформлення реєстраційних документів, прийому іспитів з Правил дорожнього руху і навичок практичного водіння транспортних засобів, видачі документів на право керування транспортними засобами було створено республіканські, обласні та міжрайонні реєстраційно-екзаменаційні підрозділи (РЕП).

Постановою Ради Міністрів СРСР 10 серпня 1978 р. було затверджено Положення про Державну автомобільну інспекцію, яким встановлено правовий статус, систему, основні завдання та повноваження інспекції та скасовано прийняте на початку 1960-х рр. типові Положення про ДАІ Міністерства охорони громадського порядку УРСР (Постанова Ради Міністрів СРСР від 30.09.1963 № 1022) та було значно підвищено роль ДАІ в системі МВС УРСР на всіх рівнях управління. Положення передбачало існування відділів ДАІ в Міністерствах охорони громадського порядку союзних республік, а також в управліннях міліції виконкомів міських Рад. У відділах міліції виконкомів міських та районних Рад було засновано відділення або групи ДАІ. Вперше

було закріплено обов'язок здійснювати профілактику правопорушень як один з важливих напрямків діяльності ДАІ.

У 1980 р. з метою підвищення рівня пропаганди МВС СРСР створило в МВС союзних, автономних республік, УВС обласних Рад народних депутатів відділи (відділення) агітації та пропаганди, а в районних, міських відділах внутрішніх справ – відділення та групи агітації та пропаганди. Їх діяльність спрямовувалася на проведення агітаційно-пропагандистської роботи серед власників транспортних засобів та водіїв автотранспортних підприємств, у дошкільних закладах, школах, на підприємствах, за місцем проживання громадян.

Отже, ДАІ пройшла складний процес становлення та розвитку й органічно влилася в структури МВС СРСР та УРСР, стала однією з їх управлінь.

Після проголошення державного суверенітету України почалась розбудова усіх державних інститутів, в тому числі Державної автомобільної інспекції України. Доцільність існування цієї структури було підтверджено історією СРСР та УРСР, зумовлено суспільним розвитком у сфері безпеки дорожнього руху. На той час нормативна база, якою врегульовувалася діяльність ДАІ СРСР, застаріла, і необхідно було вирішувати завдання щодо створення законів і підзаконних актів, які б відповідали державним інтересам України.

Наразі достатньо важливим є досвід змін у діяльності ДАІ. Організаційні перетворення у структурі ДАІ МВС України відбувалися неодноразово та тривають дотепер. Одним із прикладів корінної спроби реорганізації Державтоінспекції було видання Наказу МВС України від 15 липня 1993 р. № 488 “Про створення дорожньої міліції на автомагістралях”, в якому передбачалося створення відділів дорожньої міліції на автомагістралях на базі відділень спеціальної служби міліції, відділень міліції на контрольно-перепускних пунктах, спеціальних стаціонарних пунктів міліції та стройових підрозділів ДПС, що обслуговують дороги державного значення. Як засвідчила практика діяльності цього підрозділу, наявність поряд із дорожньою міліцією підрозділів, які фактично дублювали її повноваження, призводила до ускладнення управління ними і зниження дієвості правозастосовчої діяльності.

Цікавий досвід дало забезпечення безпеки руху на деяких магістральних дорогах, наприклад Харків-Сімферополь-Ялта, Київ-Харків-Ростов. Наприкінці 1950-х рр. було створено дорожню міліцію. Підрозділи дорожньої міліції (дільниці), залежно від інтенсивності руху обслуговували, як правило, від 20 до 100 км дороги і підпорядковувалися державтоінспекціям областей, на території яких пролягала магістраль, або місцевим органам міліції. Основною функцією дорожньої міліції був нагляд за рухом, забезпечення безпеки руху транспорту на дорозі, яка обслуговувалася, та проведення дізнання у випадках дорожньо-транспортних пригод. Дана структура проіснувала до 1970 р. і була розформована з причини її неефективності. Слід зазначити, що створену в 1993 р. дорожню міліцію було розформовано з аналогічних причин.

З прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 341 “Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ” було завершено черговий етап побудови моделі Держ-

жавтоінспекції МВС України.

Слід погодитися з думкою О.Л. Міленіна, що в Україні наразі не вироблено єдиної державної політики гарантування безпеки дорожнього руху, спостерігається брак системності думок, ідей, понять та поєднання стрункими теоретичними концепціями [8, с. 4].

Сучасний етап функціонування Державтоінспекції, стан забезпечення безпеки дорожнього руху, рівень порушень правил дорожнього руху, дорожньо-транспортних пригод в Україні потребував кардинальних змін, соціальна напруга у відносинах між водіями та працівниками Державтоінспекції не задовольняла жодну зі сторін конфлікту.

Проведення відповідних організаційних та нормативних заходів з боку керівництва МВС України не досягло необхідної мети. Доречно згадати наказ МВС України № 482 від 30 червня 1998 р. "Про заходи щодо поліпшення нагляду за дорожнім рухом та взаємовідносини міліції із власниками транспортних засобів".

Система, побудована на правовій ідеології неіснуючої держави, не була здатна здійснювати управлінські функції у такій суспільно важливій сфері, як безпека дорожнього руху. Корупція в цих підрозділах стала візитівкою Державтоінспекції. Можливість порушника правил дорожнього руху уникнути в такий спосіб покарання формувала прошарки з соціально-нігілістичними установками, впливала на імідж ДАІ та правоохоронної системи в цілому.

Сучасний стан забезпечення безпеки дорожнього руху, розвитку автомобільної інфраструктури дозволяє стверджувати про необхідність регулювання цих техногенних процесів з огляду на їх безпосередній вплив на національну безпеку. Тільки такий показник, як кількість загиблих та травмованих осіб, може дати нам привід до такого твердження. За даними дослідження, проведеного В.А. Мисливим, в Україні в дорожньо-транспортних пригодах щорічно гине близько 7 тис. і отримують травми різного ступеня тяжкості 37-40 тис. людей. У середньому за добу гине 14 та отримують травми понад 100 осіб. Близько 90% загальної кількості загиблих – особи працездатного віку [9, с. 6].

До того ж, міжнародні інтеграційні процеси спонукають країни світу до подолання наслідків автоглобалізації суспільства, створюють необхідні умови для їх подолання та формування ефективної правової системи охорони безпеки дорожнього руху.

Основні питання забезпечення безпеки дорожнього руху залишаються за МВС України, його структурними підрозділами та перебувають у стані активного реформування. Виконуючи завдання, поставлені в Указі Президента України від 19 липня 2005 р. "Про ліквідацію Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України", було здійснено ряд організаційних та нормативних заходів з метою реформування. Видано накази МВС України № 271 від 25 квітня 2005 р. "Про реформування Державної автомобільної інспекції МВС України"; № 214 від 28 лютого 2006 р. "Про створення патрульної служби Міністерства внутрішніх справ та реорганізацію дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції". Не всі такі новації в

організації безпеки дорожнього руху в той час однозначно сприймалися фахівцями. Так, М.В. Корнієнко пропонував спочатку визначитися зі сферою майбутньої діяльності ДАІ, а створення конгломерату патрульно-постової та дорожньо-патрульної служби, на його думку, навряд чи досягне бажаного ефекту. Вчений радив не копіювати іноземний досвід, побудований на іншій системі діяльності органів влади та управління [10, с. 5].

Втім, відповідного впливу на стан аварійності в країні запропоновані заходи не здійснили. Сучасні нововведення не принесли очікуваного результату: кількість притягнутих до адміністративної відповідальності знизилася до 4-4,5 млн. осіб на рік, проте кількість ДТП різко зросла – у 2005 році на дорогах загинуло 7229 громадян [11].

На часі здійснення презентованих Міністерством внутрішніх справ Концепції першочергових заходів реформування МВС, Стратегії розвитку органів внутрішніх справ. Європейська інтеграція зобов'язує Україну забезпечити ефективне функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист. Одним із таких завдань є утворення Міністерства внутрішніх справ як цивільного органу європейського зразка. Одним із завдань на цьому шляху постає позбавлення підрозділів Державної автомобільної інспекції невластивих функцій, а після впровадження автоматичної фіксації порушень у сфері безпеки дорожнього руху – створення єдиної служби в містах на базі цих підрозділів та підрозділів патрульної служби.

Висновки. Сучасні погляди у дослідженнях з адміністративного права, теорії права доводять, що забезпечення дорожнього руху неможливо розглядати у відриві від соціального середовища існування, тому що воно виступає соціальним явищем, а не тільки сукупністю певних технічних засобів. Здійснений нами ретроспективний огляд розвитку Державтоінспекції дозволяє дійти певних висновків. Так, на наш погляд, по-перше, презентовані зміни знайшли своє втілення у Концепції першочергових заходів реформування МВС, Стратегії розвитку органів внутрішніх справ, які передбачають певні етапи реалізації; по-друге, комплексного реформування зазнає не тільки Державтоінспекція, а й інші органи державної влади та місцевого самоврядування як структурно, так і функціонально; по-третє, реформування Державтоінспекції чи не вперше здійснюється послідовно у прямій залежності від реформування правоохоронних органів у цілому та МВС зокрема, відповідає загальній «Стратегії реформ – 2020» та формату забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні [12]; по-четверте, нормативна основа здійснення державою діяльності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху повинна бути побудована на принципово нових засадах, які б відповідали суті теорії і практики українського адміністративного права на сучасному етапі, побудованого як “права забезпечення і захисту прав людини”; по-п’яте, врахування міжнародного досвіду та його можливості запровадження в Україні. Призначення на посаду першого заступника МВС колишнього заступника міністра МВС Грузії Катерини Згуладзе-Глуксманн, яка успішно провела за-

значені зміни, є новацією, одним із завдань якої є запровадження іноземного досвіду; по-шосте, має сприяти створенню вітчизняної моделі забезпечення безпеки дорожнього руху; по-сьоме, проблеми безпеки дорожнього руху повинні розглядатися як складові національної безпеки.

Бібліографічні посилання

1. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
2. Долгополова М. М. Управління загальнодержавною системою забезпечення безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Долгополова М. М. – Х. : НУВС, 2003. – 19 с.
3. Доненко В. В. Керування транспортом у стані сп'яніння: адміністративно-деліктні проблеми : монографія / Доненко В. В., Колпаков В. К. – Дніпропетровськ : Юрид. акад. Мін-ва внутр. справ, 2003. – 196 с.
4. Рифицкий Г. П. Развитие автодорожного транспорта и правовое обеспечение безопасности дорожного движения в первые годы Советской власти (1917-1920 гг.) / Рифицкий Г. П. – М., 1984.
5. Биленко С. В. Советская милиция России (1917-1920 гг.) / Биленко С. В. – М., 1976.
6. Шугуров Л. М. Развитие автомобилестроения СССР в 1918-1929 гг. / Шугуров Л. М. – М., 1969.
7. Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного управления Рабоче-крестьянской милиции Народного Комиссариата внутренних дел Союза ССР : постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 3 июля 1936 г. № 1182 // Сборник законов СССР. – 1936. – № 36.
8. Міленін О. Л. Правосвідомість учасників дорожнього руху : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.0.01 / О. Л. Міленін. – Х., 2001. – 19 с.
9. Мисливий В. А. Злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту : монографія / Мисливий В. А. – Дніпропетровськ : Юрид. акад. Мін-ва внутр. справ., 2004. – 380 с.
10. Корниенко М. В. Реформа милиции. Попытка номер три / Корниенко М. В. // Зеркало недели. – 2006. – 25 марта.
11. Котнюк Ю. Реформа без изменений / Ю. Котнюк // Зеркало недели. 2006. – № 27.
12. Стратегія реформ-2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua/news/31289.html.
13. Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні : Указ Президента України від 23 липня 2014 р. № 614/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/614/2014.

Доненко В.В., Калугин Е.П. Генезис функций милиции по обеспечению безопасности дорожного движения в условиях системных реформ. Рассмотрена историческая ретроспектива развития функций милиции по обеспечению безопасности дорожного движения и их трансформация в современных условиях. Предложены пути дальнейшего реформирования органов внутренних дел в части обеспечения безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: обеспечение безопасности дорожного движения, становление и реформирование функций милиции, стратегия развития органов внутренних дел, Государственная автомобильная инспекция.

Donenko V. V., Kalugin E. P. Genesis of militia functions to ensure road safety in terms of systemic reforms. The authors have considered a perspective of militia functions to ensure road safety and their transformation in the modern world. They have covered the period from the beginning of the twentieth century to the present. A particular attention has been paid to the development of organizational structures and normative regulation. It has been emphasized that the formation of a new doctrine of administrative law, the main task of which is the protection of

human rights and freedoms, should influence the reform of the law enforcement agencies.

The authors have mentioned previous attempts to reform the traffic police, identified the main drawbacks. The assessment of the current state of reform of the Ministry of Internal Affairs has been made on the basis of the Concept of urgent measures to reform the Interior Ministry and the Strategy of the development of internal affairs bodies of Ukraine. The ways of further police reform in terms of road safety have been offered.

Keywords: *road safety, development and reform of militia functions, strategy of development of internal affairs bodies, State Automobile Inspection.*

Надійшла до редакції 19.12.2014

Дьоменко С. В.

кандидат юридичних наук, доцент
(м. Запоріжжя)

УДК 342.3 : 328.185 : 342.841 (477)

ЗАКОНОДАВЧИЙ УНІВЕРСАЛІЗМ ТА ЕКЛЕКТИКА В ПОЛІТИЦІ ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ: ДО ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ ЛЮСТРАЦІЙНОГО ЗАКОНУ

Проаналізовано корелятивні та утилітарні аспекти окремих новел люстраційного закону у контексті законодавчого універсалізму. Розглянуто заборону обіймати певні посади як елемент очищення влади, а також інші нормативні положення цього закону через призму загальних принципів права. З метою усунення існуючих колізій норм запропоновано вдосконалення визначення очищення влади, її критеріїв та заходів.

Ключові слова: *очищення влади, антикорупційне законодавство, принципи права, критерії, заходи.*

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні продовжується реформа державної системи запобігання корупції. Черговими її віхами, на нашу думку, є прийняття Верховною Радою України законів «Про запобігання корупції» [1] та «Про очищення влади» [2]. Введення у дію останнього вже призвело до корелятивних змін у нормативному механізмі запобігання правопорушенням у системі органів влади, що потребує їх ретельного аналізу та верифікації.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Різноманітним аспектам корупції як явища та заходам протидії їй присвячували свої праці відомі вчені, зокрема: Л.В. Багрій-Шахматов, В.І. Борисов, О.Ф. Гіда, Д.Г. Заброта, А.П. Закалюк, В.С. Зеленецький, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, М.І. Мельник, О.М. Михальченко, Є.В. Невмержицький та ін. Свою думку щодо проекту новел законодавства про очищення влади висловили І.І. Гребенюк, В.О. Гергелійник, О.В. Мельник, В.М. Шамота, С.В. Шевчук та ін. Однак далеко не всі питання, особливо щодо новел законодавства, наразі отримали своє остаточне вирішення.

Метою цієї статті є аналіз корелятивних та утилітарних аспектів окремих положень люстраційного закону у контексті законодавчого універсалізму.