

15. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Мельник Р. С. – Х. : ХНУВС, 2010. – 398 с.
16. Диалектика познання сложных систем / Под ред. В. С. Тюхтина. – М. : Мысль, 1988. – 316 с.
17. Ворончихин А. С. О понятиях «система», «элемент», «структура» / А. С. Ворончихин. – Ижевск : Удмуртия, 1974. – 22 с.
18. Економічна безпека : навчальний посібник / Франчук В. І., Герасименко Л. В., Гончарова В. О., Живко З. Б. та ін.] ; за ред. В. І. Франчука. – Львів : ЛьвДУВС, 2010. – 244 с.
19. Джафарова О. В. Щодо розуміння економічної безпеки через призму дозвільної діяльності правоохоронних органів / О. В. Джафарова // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – № 68. – С. 225–231.
20. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
21. Евгеньева А. П. Словарь русского языка : в 4 т. – 2-е изд., испр. и доп. / Евгеньева А. П. – М. : Рус. яз., 1984. – 750 с.
22. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Алімов Р. С. – Ірпінь, 2002. – 199 с.
23. Байтин М. И. Теоретические вопросы правовой процедуры / Байтин М. И., Яковенко О. В. // Журнал Российского права. – 2000. – № 8. – С. 93–102.
24. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 300 с.
25. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 2789 від 18.07.2008 № 2789 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=33073](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073).
26. Мельник Р. С. Адміністративні процедури в діяльності органів внутрішніх справ / Мельник Р. С. // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 3. – С. 97–101.

**ГАВРИЛЮК Р. В.,**

здобувач кафедри адміністративного  
та господарського права

(Запорізький національний університет)

УДК 349.2

### ПРО РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВТОІНСПЕКЦІЇ

У статті розглянуто питання становлення наукових поглядів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні. Визначаються проблеми реформування адміністративно-правового статусу Державтоінспекції в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. З моменту здобуття Україною незалежності проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху опанували на рівні дисертаційних досліджень ряд вчених. Одним із центральних питань в дослідженні цих процесів постає визначення місця та ролі Державтоінспекції як структурного підрозділу МВС України. Зроблено висновок, що проблеми реформування та діяльності системи органів МВС України тісно пов'язані з проблемами становлення наукового напрямку адміністративно-правового реформування.

**Ключові слова:** безпека дорожнього руху, реформування Державтоінспекції.



В статті розглядаються питання становлення наукових поглядів по забезпеченню безпеки дорожнього руху в Україні. Визначаються проблеми реформування адміністративно-правового статусу Державної автомобільної інспекції в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. З моменту здобуття Україною незалежності проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху розглядалися на рівні дисертаційних робіт ряду учених. Одним із центральних питань в дослідженні цих процесів є визначення місця і ролі Державної автомобільної інспекції як структурного підрозділу МВС України. Робиться висновок, що проблеми реформування і діяльності органів МВС України безпосередньо пов'язані з проблемами становлення наукового напрямку адміністративно-правового реформування.

**Ключеві слова:** безпека дорожнього руху, реформування Державної автомобільної інспекції.

The article deals with issues of establishment of scientific views on road safety in Ukraine. Problems of administrative and legal status of the State automobile service in the field of road safety are detected. Since Ukraine's independence, the problem of road safety are mastered on dissertations level by number of scientists. One of the central issues in the study of these processes is determination of the place and role of the State Automobile Inspection as a structural unit of the MIA of Ukraine. It is concluded that the problems of reform and of the activity of the system of Internal Affairs of Ukraine is closely related to the formation of a scientific direction of administrative and legal reform.

**Key words:** road safety, reform of the State.

**Вступ.** Ситуація на автошляхах в Україні характеризується зростанням не тільки кількості автотранспортних заходів, а і дорожньо-транспортних пригод та інших порушень правил дорожнього руху, вимагає комплексного підходу до її вирішення. В аваріях на автошляхах світу щорічно гине 1 300 000 людей, близько 50 млн людей отримують травми, які призводять до інвалідності. Україна за рівнем смертності від ДТП посідає п'яте місце в Європі. В нашій країні щороку відбувається майже 200 тис. ДТП, з них 26 тис. – з тілесними ушкодженнями. Кожна третя загибла особа – молода людина віком до 29 років. За оцінками Всесвітнього банку, втрати української економіки від ДТП щорічно сягають 5 млрд доларів.

Проілюстрований стан є результатом як об'єктивних факторів – зростання кількості транспортних засобів, розвиток підприємницької діяльності стимулює до зростання кількості та інтенсифікації вантажних і пасажирських перевезень, а також суб'єктивних факторів, до яких можна віднести затвердження як соціально схвалюваної неправомірної поведінки зростання числа протиправних дій та спричинення матеріальної та моральної шкоди, результати необґрунтованих запроваджень та експериментів, – всі ці та інші негативні наслідки соціального реформування висувують проблему забезпечення безпеки дорожнього руху до числа найважливіших об'єктів адміністративно-правового регулювання та теоретико-прикладного дослідження.

З моменту здобуття Україною незалежності проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху опанували на рівні дисертаційних досліджень С.В. Бабанін, І.В. Бригадир, В.В. Бондар, Б.Ю. Бурбело, М.Ю. Веселов, А.В. Гаркуша, Г.В. Галімішина, Т.М. Гапотченко, С.В. Гізімчук, Г.К. Голубєва, Т.О. Гуржій, С.М. Гусаров, В.С. Гусласький, Д.С. Денисюк, Є.В. Довженко, О.В. Домашенко, М.М. Долгополова, В.В. Доненко, В.В. Донський, В.В. Єгупенко, В.В. Ємельяненко, В.А. Звіряка, Ю.Ф. Іванов,



М.П. Климчик, С.А. Комісаров, В.М. Лозовий, П.П. Луцюк, П.С. Луцюк, Я.В. Матвійчук, М.А. Микитюк, Р.І. Михайлов, В.А. Мисливий, О.Л. Міленін, О.М. Мойсюк, В.Ф. Муцко, В.В. Новиков, Ю.В. Пирожкова, А.М. Подоляка, В.Й. Развадовський, А.Є. Рубан, О.Ю. Салманова, Л.Я. Свистун, М.М. Стоцька, Л.І. Сопільняк, О.В. Філіпенко, Я.І. Хом'як, Є.В. Циба, І.І. Швидкий, В.М. Шудріков. Цікавою особливістю цих досліджень є той факт, що питаннями реформування Державтоінспекції опікувалися не тільки науковці-теоретики, а й представники Державтоінспекції, представники її керівної ланки, зокрема керівники Державтоінспекції МВС України С.М. Гусаров, О.Л. Міленін, А.М. Подоляка, В.М. Лозовий, управлінь Державтоінспекції областей В.В. Єгупенко, М.М. Стоцька, Л.І. Сопільник, Д.С. Денисюк, військової автоінспекції В.Й. Развадовський та інші. Втім ситуація з реформуванням Державтоінспекції залишалася вкрай складною. Сьогодні остаточне визначення з європейським вибором нашої держави вимагає негайної трансформації всіх інституцій, які є фактично залишками адміністративно-командної системи радянської доби, що негативно впливають на результати функціонування в цілому виконавчої влади.

**Результати дослідження.** Одним із центральних питань у трансформації відносин у цій сфері постає визначення місця та ролі центрального органу, який має врегулювати відносини в сфері безпеки дорожнього руху та його осередків на місцевому рівні. Проголошений владою курс на децентралізацію виконавчої влади, розширення повноважень місцевого самоврядування є поштовхом для пошуку оптимальної структури із забезпечення безпеки дорожнього руху. На сьогодні, незважаючи на певні кроки з децентралізації Державтоінспекції, структурний підрозділ МВС на рівні закону (ЗУ «Про дорожній рух») наділеного цілою низкою функцій [1], які з певними змінами залишаються такими з 30-х років минулого століття.

Певно, жоден інший суб'єкт реалізації державної політики безпеки дорожнього руху не перебуває під настільки щільним ковпаком суспільної уваги та не піддається настільки жорсткій критиці, як Державтоінспекція. І це не дивно. Адже, з одного боку, саме працівники ДАІ найчастіше вступають у безпосередній контакт з учасниками дорожнього руху, причому здебільшого цей контакт пов'язаний із застосуванням примусових заходів. З іншого – організація роботи цієї служби характеризується вельми помітними недоліками, котрі давно вже стали «притчею во язицех». Достатньо згадати ситуації останніх років, які виникали під час відеофіксації контакту представників Дорожнього контролю з окремими громадянами. Поліфункціональність Державтоінспекції характеризується низкою складних проблем. По-перше, за висновками Т.О. Гуржія, на відміну від більшості європейських країн, де дорожня поліція зосереджена на забезпеченні нагляду за дорожнім рухом й попередньому розслідуванні дорожньо-транспортних пригод, Державтоінспекція МВС України виконує надзвичайно широке коло контрольних, дозвільних, погоджувальних та інших суто дискреційних повноважень. За висновками аналітиків, безпосередньо забезпеченням і контролем безпеки дорожнього руху нині займаються від 30 до 50% структурних підрозділів Державтоінспекції; решта проводять різноманітні перевірки, здійснюють погодження, надають оплатні послуги.

Переобтяження Державтоінспекції контрольними функціями вкрай негативно відбивається на реалізації нею першочергових завдань щодо профілактики дорожнього травматизму та боротьби з деліктами проти безпеки дорожнього руху. Унаслідок розпорошення сил і засобів система ДАІ «фізично» не здатна виконувати всі задачі, поставлені перед нею законодавством.

Крім того, зосередження «під дахом» ДАІ значної кількості дискреційних повноважень обумовлює величезні корупційні ризики. Так, за результатами дослідження, проведеного фахівцями Київського міжнародного інституту соціології, ДАІ МВС України визнано найбільш корумпованим інститутом влади в Україні. Як показало опитування більше 10 тис. респондентів, 64% громадян давали хабар працівникам ДАІ під час по-



рушення Правил дорожнього руху; понад 7% давали хабар, аби одержати чи поновити права водія, пройти техогляд, зареєструвати чи поновити дозвіл на автомобіль, а також щоб одержати «правильний» рапорт про ДТП [2]. По-друге, відповідно до чинного законодавства, поряд з організацією державного технічного огляду КТЗ, веденням обліку транспортних засобів, організацією підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації водіїв Державтоінспекція здійснює функцію державного контролю в означених сферах. Як свідчить практика, таке поєднання контрольних і виконавчих (стосовно підконтрольного об'єкту) функцій істотно знижує ефективність їхньої реалізації. З одного боку, будучи заінтересованим у позитивних результатах контролю, контролюючий суб'єкт зовсім не прагне виявляти, а у разі виявлення – піддавати розголосу наявні недоліки, прорахунки, порушення. Тому контроль здійснюється поверхнево, з використанням різноманітних штучарств і маніпуляцій. З іншого – за браком дієвого контролю в кореспондуючій сфері виконавчої діяльності набувають поширення деструктивні процеси: бюрократизм, недбалість, корупція тощо. Наразі саме таке «замкнуте коло» контролю й відповідальності має місце в роботі Державтоінспекції. І доки воно не буде розірване, діяльність ДАІ лишатиметься непрозорою, безсистемною та малорезультативною.

І, нарешті, по-третє, у ході численних реорганізацій ДАІ, її окремих служб і підрозділів (зокрема підрозділів дорожньої міліції на автомагістралях, спеціалізованих служб організації дорожнього руху) неодноразово приймалися «матеріально-технічно та штатно необґрунтовані рішення» [2, с. 186], що зумовлює нестабільність і недосконалість їхньої структури, чисельності, матеріально-технічного забезпечення.

Протягом останнього десятиліття в Україні було здійснено чимало спроб вдосконалити організацію ДАІ. Однак попри те, що на словах ці спроби переслідували вельми амбітні цілі (як-то: наблизити забезпечення БДР до європейського рівня, оптимізувати структуру Державтоінспекції, поліпшити її імідж серед населення і т. п.), насправді вони не мали глибокого характеру й оберталися банальними скороченнями кадрів, «зміною вивісок» одних та ліквідацією інших (нерідко дуже важливих) організаційних структур. У зв'язку з цим постає необхідність комплексної реорганізації Державної автомобільної інспекції, реорганізації, котра б торкалась усіх рівнів та аспектів функціонування цієї служби, передбачала її перехід на європейські стандарти роботи, гарантувала максимальну реалізацію поставлених перед нею завдань.

Разом з тим варто погодитись, що створення нової системи управління та контролю за безпекою дорожнього руху є складною та витратною справою. Безсумнівно, будь-які реформи повинні мати належне економічне підґрунтя, а складнощі виникають під час вирішення будь-якого проблемного питання, тим більше такого, як безпека дорожнього руху. Втім з позицій подальшого вдосконалення демократії і розвитку правової держави, європейського вектору розвитку України ми просто не маємо права не помічати зміни в зовнішньому глобалізованому світі, трансформації сутності і ролі держави в суспільстві, розвитку інформаційних технологій, невдоволення громадян бюрократичними формами державного управління, які призвели до подій лютого 2014 року. Проте наша позиція незмінна: такий варіант розвитку був та залишається ресурсом обмеженого часу, який треба поступово, поетапно змінювати, використовуючи сучасні європейські підходи до публічного адміністрування сферою публічних інтересів, додержуватися поступового відходу від догм минулого століття, наближуючись до побудови європейської держави Україна. Тільки через широку дискусію та поєднання традиційних та модернових підходів до реформування цієї провідної галузі публічного права – адміністративного права – спільними зусиллями має формуватися модель публічної адміністрації з позитивним балансом публічних та приватних інтересів.

На наш погляд, головними вадами в цьому процесі є такі: 1) реформування будь-якої структури має узгоджуватися як із внутрішньою, так і зовнішньою системою. Внутріш-



ня система – це, власне, система органів внутрішніх справ, а точніше – МВС (міліція). Так от, усі зазначені реформи відбувалися виключно в самій Державтоінспекції, не стосувалися перегляду функцій МВС у цілому, його реформування. Фактично з набуттям Україною незалежності до Державтоінспекції перейшли ті самі контрольно-наглядові функції, які були культивовані до цієї структури спочатку тоталітарною владною системою, а пізніше, на початку 1960-х років, – адміністративно-командною системою. З набуттям незалежності на початку 1990-х років зазначені положення закріплювались у правовому полі (ЗУ «Про дорожній рух», Положення про Міністерство внутрішніх справ України, Положення про Державтоінспекцію» та ін.). Зовнішньо все виглядало логічно та прогресивно. Разом з тим (на початку 1990-х років – більшою мірою, в наш час – меншою) відчувається брак методології цих процесів, яку поряд з іншими правовими галузями мало розробити адміністративне право. Проте зазначені приклади реформування не могли бути забезпечені сучасною адміністративно-правовою методологією, при цьому не через небажання, а через неможливість, яка була фактично відсутня.

Основне завдання полягає в тому, щоб не тільки сформувати відповідні структури, органи, а й, головне, покласти в їх організаційну та функціональну основу істотно нову ідеологію публічно-правової, публічно-сервісної діяльності.

На шляху становлення демократичної правової української держави визначальним конституційно-правовим орієнтиром виступає утвердження принципу верховенства прав і свобод людини і громадянина та розбудова інститутів громадянського суспільства. Найвагомішим здобутком у державо- і правотворчій сфері має стати прийняття нової Конституції України, яка не тільки визнає людину «найвищою соціальною цінністю, перед якою держава мала б відповідати за свою діяльність», а і наповнює це положення реальним змістом.

Тому пророчими постають думки В.Б. Аверьянова, що єдиний спосіб забезпечити демократичну спрямованість влади – це покласти в основу діяльності держави обов'язок дотримуватись беззаперечного пріоритету прав і свобод людини і встановити невідворотну відповідальність державних органів і посадових осіб за невиконання цього обов'язку. Іншими словами, місце домінуючої в минулому «державо центристської» ідеології – панування держави над людиною – повинна зайняти протилежна, «людиноцентристська», ідеологія – служіння держави інтересам людини.

Звідси у взаємовідносинах органів держави та органів місцевого самоврядування з населенням пануючим повинен стати всеосяжний режим беззаперечного визнання пріоритету прав людини, поваги до її законних інтересів, вимог і очікувань. На запровадження такого режиму слід спрямувати як роботу з підбору і виховання кадрів державного апарату, так і освітянські зусилля, спираючись при цьому на багатовікові традиції національної моралі і етики [3, с. 3-4].

У теперішній період широкого державотворення, проведення адміністративної реформи, коли змінюється вся політика держави, необхідно розробляти пропозиції щодо вдосконалення Державтоінспекції світового, перш за все європейського досвіду.

Державтоінспекція повинна виконувати поліцейські функції, безпосередньо пов'язані із забезпеченням безпеки дорожнього руху, реалізація яких передбачає можливість застосування заходів адміністративного примусу – фізичної сили, спеціальних засобів, вогнепальної зброї.

Необхідно також зазначити, що сучасна концепція адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ в цілому та у сфері дорожнього руху зокрема повинна спиратися на активну допомогу громадських організацій, базуватися на побудові децентралізованої системи владних відносин, розвитку реального місцевого самоврядування, входити до складу місцевої міліції, спиратися на положення Конституції України, які мають бути закріплені в її новій редакції.

Виконання цих завдань обумовлює нові підходи до змісту та реалізації на практиці основних положень адміністративної юрисдикції: дотримання законності, рівності грома-



дян та посадових осіб перед законом, невідворотності покарання, об'єктивної істини, що, в свою чергу, породжує розвиток нових аспектів взаємовідносин правоохоронних органів з громадянами, зокрема посадових осіб Державтоінспекції та громадян як учасників дорожнього руху, на підставі оновленого законодавства та всієї правоохоронної системи.

**Висновки.** Зосередження завдань та функцій виключно на адміністративно-юрисдикційній діяльності допоможе перенести акцент діяльності цієї служби на правоохоронну площину. Цей процес має відбуватися в руслі перетворень в самому Міністерстві внутрішніх справ, яке в період оновлення своєї діяльності має поступово переглянути основні задачі та функції, звільнитися від непритаманних правоохоронному органу функцій. Вилучення (позбавлення) Державтоінспекції невластивих її природі функцій слід розглядати в якості перспективної тенденції.

Також слід врахувати той беззаперечний факт, що діяльність із забезпечення безпеки дорожнього руху слід віднести до блоку діяльності із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, а відтак необхідно «децентралізувати» Державтоінспекцію та формувати відповідні підрозділи з безпеки дорожнього руху місцевої міліції. Нами окреслені лише можливі напрями реформування Державтоінспекції, втім цей формат запропоновано тими важливими подіями, які відбуваються в Україні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 341 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – С. 52 ; Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
2. Гуржій Т.О. Адміністративно-правові проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні : Монографія. – Х. : Тимченко, 2010. – 438 с.
3. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : Монографія / Кол. авт. ; За заг. ред. В.Б. Авер'янова ; Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2008. – С. 3–4.

