

УДК:351.74 (477)

## ДО ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВТОІНСПЕКЦІЇ

Доненко В.В., к.ю.н., доцент

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

Розглянуто питання становлення наукових поглядів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні. Визначаються проблеми реформування адміністративно-правового статусу Державтоінспекції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

*Ключові слова: безпека дорожнього руху, Державтоінспекція.*

Доненко В.В. К ВОПРОСУ О РЕФОРМИРОВАНИИ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Украина

Рассмотрен вопрос становления научных взглядов на безопасность дорожного движения в Украине. Определяются проблемы реформирования административно-правового статуса Госавтоинспекции в сфере безопасности дорожного движения.

*Ключевые слова: безопасность дорожного движения, Госавтоинспекция.*

Donenko V.V. TO QUESTION ABOUT REFORMATION OF TO STATE AUTOMOBILE INSPECTION / Dnepropetrovsk state university of internal affairs, Ukraine

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.

Technical problems of road safety was also devoted to series of studies.

The author states that the science was not developed a coherent theory of public administration of road safety that would meet the new doctrine of national administrative law as a practical direction for better protection of rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities. 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 noted that the status of road safety requires a comprehensive reform of the Interior Ministry of Ukraine. It is proposed that in the reform of the MIA of Ukraine the State Automobile Inspection should perform police functions exclusively associated with law enforcement on the roads.

Retrospective analysis of the formation of the SAI's existing powers is made. the reasons for unsuccessful attempts to reform the SAI are indicated.

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, State Automobile Inspection.*

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 і 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 і затвердження як соціально схвалюваної неправомірної поведінки, зростання числа протиправних дій та спричинення матеріальної та моральної шкоди, результати

необґрунтованих запроваджень та експериментів – усі ці та інші негативні наслідки соціального реформування висувають проблему забезпечення безпеки дорожнього руху до числа найважливіших об'єктів адміністративно-правового регулювання та теоретико-прикладного дослідження.

Генезис теоретичного пошуку сутності публічного адміністрування безпекою дорожнього руху зумовив звернення до праць учених, які досліджували проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху. З моменту здобуття Україною незалежності проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху опановували на рівні дисертаційних досліджень С.В. Бабанін, І.В. Бригадир, В.В. Бондар, Б.Ю. Бурбело, М.Ю. Веселов, А.В. Гаркуша, Г.В. Галімшина, Т.М. Гапотченко, С.В. Гізимчук, Г.К. Голубева, Т.О. Гуржій, С.М. Гусаров, В.С. Гуславський, 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, Ю.С. Коллер, 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, А.О. Собакар, Л.Я. Свистун, М.М. Стоцька, О.В. Філіпенко, Я.І. Хом'як, Є.В. Циба, І.І. Швидкий, С.А. Ширіна, В.М. Шудріков. Проблемаам технічного забезпечення безпеки дорожнього руху було присвячено низку досліджень, які здійснили, зокрема: О.В. Берест, О.І. Булах, О.А. Ветрогон, І.І. Галак, О.М. Дудніков, Н.М. Дуднікова, О.О. Загоруй, С.В. Каракай, М.П. Климчук, Н.І. Кожуховська, І.Л. Кужильний, В.В. Кодрюкова, І.А. Мармур, М.А. Микитюк, О.В. Приймаченко, А.Є. Рубан, Л.І. Сопільняк, О.В. Толок, І.К. Шаша.

Слід зазначити, що за наявності значної кількості різноманітних джерел наукою не було розроблено цілісної теорії публічного адміністрування безпеки дорожнього руху, яка б відповідала новій доктрині вітчизняного адміністративного права як практичного спрямування на повніше забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Одним із центральних питань у дослідженні цих процесів постає визначення місця та ролі Державтоінспекції, як структурного підрозділу МВС – на рівні закону (ЗУ "Про дорожній рух") наділеного цілою низкою функцій [11-12].

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".

Поліфункціональність Державтоінспекції обертається 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 контрольно-дозвільними 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 при порушенні Правил дорожнього руху; понад 7% давали хабар, аби одержати чи поновити права водія, пройти техогляд,

zareєструвати чи поновити дозвіл на автомобіль, а також щоб одержати “правильний” рапорт про ДТП [1]. 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 різі 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” [1, 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 глибинного 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.

Як зазначає А.О. Собакарь, нині створення нової системи суб’єктів управління та контролю за безпекою дорожнього руху є складною та витратною справою. До того ж незрозуміло, яке місце займе ДАІ в цій системі. Саме Державтоінспекція, як історично склалося, є спеціалізованим державним органом забезпечення безпеки дорожнього руху, який наділений унікальною компетенцією (*підкреслено мною – В.Д.*), що поєднує в собі правоохоронні, контрольні, інформаційно-аналітичні, нормотворчі, організаційно-координаційні та інші повноваження. Навіть найменування цього органу чітко відображає його приналежність до спеціальних державних установ, що здійснюють функції контролю за дотриманням підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами встановлених відповідними правовими актами правил безпеки руху на автомобільному транспорті. Відтак, констатує поважний дослідник, доцільно посилювати значущість ДАІ у механізмі забезпечення безпеки дорожнього руху, надати їй статусу головного контролюючого суб’єкта на автомобільному транспорті, поступово реформувати її у бік удосконалення адміністративної діяльності, кадрового, матеріально-технічного забезпечення, розширити права її працівників [16, 131]. Наведене твердження вченого продовжує етатистські традиції радянського адміністративного права: якщо не доводить «унікальність компетенції», то декларує їх без урахування сучасного стану розробки оновленої доктрини адміністративного права, без урахування чергового етапу адміністративної реформи, стверджуючи тим самим управлінський директивний підхід до вирішення проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху. От із чим варто погодитись (погодитись умовно), то з тим, 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 при вирішенні будь-якого проблемного питання, тим більше такого, як безпека дорожнього руху. Втім, з позицій подальшого вдосконалення демократії і розвитку правової держави, європейського вектора 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. Тому такі припущення шановного А.О. Собакаря не можна віднести до конструктивних. Відчуваючи небайдужість вченого до цієї проблеми, ми можемо погодитися з автором, що одночасно цю проблему не вирішити. 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. На наш погляд, зазначене порушення сучасного концептуального напрямку – це помилка не одного шановного вченого, а цілого наукового ресурсу галузі адміністративного права на шляху до побудови нової її доктрини, якої не позбавлений і автор цього дослідження. 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.

Підтримуючи висновки та пропозиції шановного Т.О. Гуржія, додамо свої міркування щодо зазначених процесів. На наш погляд, головними вадами в цьому процесі є такі: 1) реформування будь-якої структури має узгоджуватися як із внутрішньою, так і зовнішньою системою. Внутрішня 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 контрольні-наглядові функції, які були культивовані до цієї структури спочатку тоталітарною владною системою, а пізніше, на початку 1960-х рр. – адміністративно-командною системою. З набуттям незалежності на початку 1990-х рр. 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. Безумовно, звернення до недавнього минулого за допомогою історично-правового методу дослідження дозволило вказати на край необхідні кроки законодавця зі створення вітчизняних гілок влади, їхніх інституцій та правового забезпечення їх діяльності. Разом із тим (на початку 1990-х рр. – 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 – вона 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. Найвагомим здобутком у державо- і правотворчій сфері стало прийняття нової Конституції України, яка визнала людину «найвищою соціальною цінністю, перед якою держава мала б відповідати за свою діяльність. Тим не менш кожний з нас реально ще не відчуває себе в подібному становищі як член громадянського суспільства, де, за відомим твердженням І. Канта, кожна особа визнається абсолютною цінністю, володіє гідністю і не може бути засобом здійснення ніяких планів.

Дотепер так і не вдалося подолати принципову ваду вітчизняного державного механізму – «панування» влади над людьми замість «служіння» їхнім інтересам. У нашому суспільстві ще не усвідомлено просту істину, що влада, у кінцевому підсумку, – це не панування осіб, наділених владними повноваженнями, а служіння цих осіб на користь загального блага. Саме в цьому полягає, з одного боку, демократичний вимір влади, а з іншого – її моральний імператив. Не дотримуючись його, держава починає працювати не на інтереси людей, а фактично на себе, точніше, на інтереси правлячої еліти. Хоча, за словами видатного українського правознавця і філософа Б.О. Кістяківського, як тільки влада втрачає своє моральне виправдання, вона неминує гине.

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 “державоцентристської” 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 багатотисячлітні традиції національної моралі і етики [10, 3-4].

Витоки сьогоднішнього положення Державтоінспекції слід шукати в історичному минулому. Так, у 1930-ті рр. питання організації забезпечення безпеки дорожнього руху стосовно розмітки вулиць міст, встановлення дорожніх знаків, світлофорів, освітлення проїжджої частини вулиць і т.п. покладалось на народні комісаріати комунального господарства союзних республік, а щодо огороження небезпечних місць на позаміських дорогах, встановлення там дорожніх покажчиків, знаків та інше – на Цудортранс [14, 150].

На початку 1932 р. Цудортранс було виділено зі складу НКШС у самостійне Всесоюзне центральне управління шосейних та ґрунтовних доріг автомобільного транспорту при Раднаркомі СРСР. Спеціальна інспекція була утворена для контролю стану та експлуатації транспортних засобів в автогосподарствах всіх відомств, а також будівництво та утримання доріг. Утім, Цудортранс недостатньо ефективно виконувала свої задачі, мало приділяла уваги здійсненню надвідомчого контролю, тому що була перевантажена іншими функціями. Постановою РНК СРСР від 5 листопада 1934 р. Цудортрансу доручено покращити наглядову діяльність та підвищити статус дорожньої інспекції. При Цудортрансі НКШС була організована Державна автомобільна інспекція.

Слід підкреслити, що в перші роки існування ДАІ виконувала лише контрольні, наглядові функції; право накладати адміністративні покарання за порушення Правил дорожнього руху було надано пізніше, після скасування в 1935 р. Цудортранса та включення ДАІ до Головного управління робоче-селянської міліції НКВС СРСР. Керівництво дорожнім будівництвом та забезпеченням безпеки дорожнього руху покладалося на НКВС СРСР, а автомобільним транспортом на місцеві Ради.

Постановою РНК СРСР від 3 липня 1936 р. було затверджено Положення про ДАІ ГУРКМ НАВС СРСР. Саме з цієї дати і починається удосконалення діяльності у сфері дорожнього руху [8; 9].

Перед Державтоінспекцією ставилися такі завдання: боротьба з аваріями на дорогах, розробка технічних норм експлуатації транспорту, нагляд за підготовкою водіїв, облік автопарку. У зв'язку з чим на неї покладались відповідні обов'язки: облік аварій, аналіз та виявлення їх причин, притягнення осіб, винних у ДТП, до відповідальності; контроль за вжиттям автомобільними господарствами, а також народними комісаріатами, установами та організаціями необхідних заходів щодо утримання автопарку в належному технічному стані, який мав забезпечувати безпеку дорожнього руху [5-7; 13; 17].

У зв'язку з цим ДАІ були надані права: безперешкодно відвідувати та проводити обстеження автогосподарств, ремонтних заводів та майстерень, вимагати в керівників цих організацій надання відомостей про стан автопарку, про використання паливно-мастильних матеріалів; призупиняти експлуатацію технічно несправних транспортних засобів, ставити перед кваліфікаційною комісією питання про позбавлення водіїв права керування транспортними засобами за грубе систематичне порушення правил руху; накладати на винних у порушенні встановлених на автомобільному транспорті норм та правил грошові штрафи. Усе це явно свідчило про наглядове призначення автомобільної інспекції.

Період Радянської влади характеризувався не тільки схильністю держави вирішувати важливі проблеми шляхом репресій чи залякувань. У цей період спостерігалось зростання великої чисельності органів державного управління, збільшення бюрократичного апарату і, як наслідок, поява великої кількості нормативних документів.

У теперішній період державотворення, проведення адміністративної реформи змінюється політика держави, спостерігається певна децентралізація державної влади, Кабінет Міністрів

усе більше у своїх діях виявляє схильність до економічних методів, до удосконалення дозвільних процедур та покращення ліцензування та сертифікації робіт та послуг. Проблема протидії дорожньо-транспортним пригодам комплексна, вимагає координації та взаємодії всіх зацікавлених міністерств та відомств, а також чіткого розмежування їх повноважень. Утім, питання удосконалення діяльності органів управління у сфері дорожнього руху на законодавчому рівні вирішується вкрай повільно. У роботі цих органів має місце дублювання, виконання зайвих функцій.

Пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-юрисдикційних повноважень Державтоінспекції достатньо багато, їх палітра дуже широка – від прийняття Закону України “Про безпеку дорожнього руху” [1, 247] до прийняття Закону “Про Державну автомобільну інспекцію» [15, 151], у зв’язку з тим, що Закон “Про міліцію”, будучи фундаментом її організаційно-правової системи, не в змозі охопити всі нюанси роботи підрозділів, всіх прав та обов’язків. Тенденція до детальної регламентації діяльності окремих служб міліції в доповнення до норм Закону “Про міліцію”, на думку вчених, не надумане й волюнтаристичне рішення, а таке, що відображає глибинні процеси демократизації суспільства, дух і вимоги Конституції.

Вважаємо за потрібне перед прийняттям Закону «Про міліцію» чітко з’ясувати його концептуально як на законодавчому, так і на доктринальному, і соціальному рівнях. З цього приводу існують такі міркування: по-перше, ні в кого не виникає сумнівів щодо необхідності прийняття нового закону. Чинний Закон «Про міліцію» було прийнято в далекому 1990 р., і навіть не у віці цього документу річ, хоча і це також питання, а в тому, що в нього закладалися зовсім інші підвалини соціально-правового розуміння призначення міліції в суспільстві, її ролі, обсягу примусових повноважень та доцільності їх застосування. Домінував у них інтерес держави, а інтереси та прагнення людини висувалися другорядними, похідними від загальних завдань держави. Ідеологічно застарілим та методологічно неспроможним є цей документ на сьогоднішній день. Періодичне внесення до Закону України “Про міліцію” змін та доповнень диктується вимогами часу та суспільно-правовими та політико-економічними реаліями нашого буття, викликано “оперативною” необхідністю вирішення певних задач, проте не має довгоочікуваних позитивних сходів, змін у діяльності міліції, тому що має непридатне для подальшого зростання та розвитку підґрунтя – Закон України “Про міліцію” Честь і хвала йому, його розробникам та сотням тисяч працівників міліції, які віддано служили та служать своєму народу та своїй державі, і не їх в тому провина, що іноді їхні дії, хоча цілком відповідають згаданому закону, але в суспільстві викликають опір, породжують сучасний правовий нігілізм, посилюють думки про міліцію як суто каральний політично заангажований орган. На наш погляд, варто побудувати концепцію рамочного закону, який би структурно складався з таких частин: завдання, функції, структура, повноваження, права та обов’язки, окремим розділом мають міститися права та обов’язки щодо забезпечення прав і свобод громадян, соціальні гарантії їх діяльності; слід остаточно визначитися з назвою – міліція чи поліція. При цьому це має затверджуватися окремими законами, затвердженими Верховною Радою, а не положеннями, затвердженими Кабінетом Міністрів, а тим більше продуктами відомчої нормотворчості – наказами та інструкціями. Вважаємо, що подальша нормотворча практика в цілому має зменшити до мінімуму врегулювання суспільних відносин у сфері права за допомогою відомчих наказів; наказами мають бути затверджені відомчі інструкції, спрямовані для внутрішнього використання, а зовнішньо-правові відносини міліції мають бути врегульовані виключно законами, що тільки сприятиме забезпеченню прав і свобод громадян, затвердженню примату права в державі.

В основному (базовому) законі про міліцію (поліцію) неможливо врахувати специфіку всіх служб та напрямів оперативно-службової діяльності, тому профільні закони будуть вирішувати цю задачу. Складність може бути тільки у випадках з оперативною діяльністю; втім, досвід розвинених країн говорить про достатню відкритість такої діяльності в законі цих країн. Закон має відповідати загальній концепції правової реформи в державі, її основній спрямованості на забезпечення прав та свобод людини. У процесі реалізації адміністративної реформи слід визначитися з основними завданнями та функціями міліції, зменшити до мінімуму контрольно-наглядові повноваження, притаманні інспекціям та службам, а їх знаходження в діяльності МВС України, зокрема ДАІ, є наслідком минулого та потребує сучасного переосмислення. До речі, споріднену позицію до цього питання має відомий адміністративіст Є. Курінний:

“практика вдосконалення діяльності ОВС довела, що позитивне розв’язання зазначеної проблеми має ґрунтуватися на прийнятті законодавчого акта, який міститиме концептуальні положення реформування всієї системи правоохоронних органів України і матиме окремий розділ, присвячений розвитку МВС відповідно до основних правових засад, що регламентують проведення адміністративної реформи в Україні [3; 4, 253-254].

Підсумовуючи викладене, необхідно підкреслити, що в сучасний період у діяльності Державтоінспекції спостерігається тенденція до скорочення питомої ваги наглядової діяльності. Для того щоб підвищити ефективність цієї служби, уявляється необхідним дещо змінити її функції, скоротити кількість покладених на неї задач.

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 у сфері дорожнього руху повинна спиратися на засадні положення Конституції України. Нове адміністративне право має за мету гарантування прав людини і встановлення цивілізованого паритету між інтересами особи та держави. При визначенні нового погляду на суспільне призначення адміністративного права слід, на нашу думку, виходити з положень ст.3 Конституції України, згідно з якими “держава відповідає перед людиною за свою діяльність” та “утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави” [2, 67].

Тому подальша трансформація управлінських відносин, що продовжується в державі, поступово збагачує зміст діяльності відповідних органів щодо впорядкування відносин у сфері безпеки дорожнього руху і вимагає їх переорієнтації на пріоритетність служіння всебічній реалізації захисту прав і свобод людини. Соціальною реалізацією функції права, втілення в суспільне буття повинна стати розробка нової парадигми у сфері безпеки дорожнього руху.

Виконання цих принципів обумовлює нові підходи до змісту та реалізації на практиці основних положень адміністративної юрисдикції – дотримання законності, рівності громадян та посадових осіб перед законом, невідворотності покарання, об’єктивної істини, що, у 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. Подальше реформування рівня безпеки дорожнього руху неможливе без реформи Державтоінспекції, зміни повноважень її посадових осіб, подальшого вдосконалення законодавства, впровадження технічних засобів, які забезпечують правозастосовну діяльність Державтоінспекції, організацію дорожнього руху, застосування адміністративної відповідальності, впровадження сучасних інформаційних технологій.

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 у самому Міністерстві внутрішніх справ, яке в період оновлення своєї діяльності має поступово переглянути основні свої задачі та функції, звільнитися від непритаманних правоохоронному органу функцій. Необхідність оновлення змісту діяльності підтримується багатьма вченими.

Загальні проблеми реформування та діяльності системи органів МВС України тісно пов’язані з проблемами становлення наукового напрямку адміністративно-правового реформування, з його провідниками та дослідниками.

Звільнившись від зайвих задач, Державна автомобільна інспекція (з урахуванням зазначених перспектив перерозподілу своїх функцій має називатися «Управління забезпечення безпеки дорожнього руху») могла би значно ефективніше виконувати свої функції, спрямувавши матеріальні та інші ресурси на забезпечення безпеки дорожнього руху, оперативно здійснювати адміністративно-юрисдикційні повноваження. Вилучення (позбавлення) Державтоінспекції невласливих її природі функцій слід розглядати в якості перспективної тенденції. Разом із тим доцільно не звужувати, а перерозподіляти повноваження різних служб з метою підвищення їх

ефективності, пам'ятаючи про те, що звільняючи ДАІ від надмірних задач і функцій, слід вкрай обережно підходити до практичної реалізації цієї концепції.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Гуржій Т.О. Адміністративно-правові проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні: монографія / Т.О. Гуржій. – Х.: Тимченко, 2010. – 438 с.
2. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Просвіта, 1996. – 80 с.
3. Курінний Є.В. Питання концептуальних засад процесу реформування МВС України / Є.В. Курінний // Вісник Луганськ. ін-ту внутр. справ МВС України. – 2000. – Спецвипуск. – С. 230–232.
4. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: монографія / Є.В. Курінний. – Д.: Юрид. Акад.. М-ва внутр. справ; Ліра ЛТД, 2004. – С. 253–254.
5. Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. – 2-е изд., перераб. и доп. / В.В. Лукьянов. – М.: Транспорт, 1983. – 262 с.
6. Мисливий В.А. Злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту: монографія / В.А. Мисливий. – Д.: Юрид. акад. МВС України, 2004. – 380 с.
7. Новіков В.В. Адміністративно-правові основи профілактики порушень правил дорожнього руху в Україні [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Новіков Віталій Вікторович; Українська академія внутрішніх справ. – К., 1996. – 197 с.
8. О мероприятиях по улучшению дорожного хозяйства: Постановление СНК СССР от 5 ноября 1934 года // Собрание законодательства СССР. – 1934. – № 56.
9. О передаче центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта в народный комиссариат внутренних дел Союза ССР: Постановление ЦИК и СНК СССР от 28 ноября 1935г. // Собрание законодательства СССР. – 1935. – № 57.
10. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: монографія / Кол. авт.; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – Дніпропетровськ: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.
11. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990. № 565-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
12. Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997р. №341 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – С. 52.
13. Развадовський В.Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання) [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / Развадовський Віктор Йосипович; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 217 с.
14. Россинский Б.В. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения (тенденции, проблемы и перспективы развития) [Текст]: дис. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 / Б.В. Россинский. – М.: Академия МВД России, 1993. – 376 с.
15. Россинский Б.В. Организационно-управленческие проблемы функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения: монографія / Б.В. Россинский. – М.: НИЦ ГАИ МВД России, 1993. – 166 с.
16. Собакарь А.О. Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів: проблеми теорії та практики: монографія / А.О. Собакарь. – Донецьк: ДЮІ МВС України, ПП «ВД «Кальміус», 2011. – 492 с.
17. Хом'як Я.І. Становлення та розвиток органів Державної автомобільної інспекції МВС України (1936-2000 рр.): дис. .... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Я.І. Хом'як; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Львів, 2002. – 192 с.