

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**ГУСАРОВ СЕРГІЙ МИКОЛАЙОВИЧ**

УДК 351.75(492)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ  
АВТОМОБІЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ  
ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Спеціальність 12.00.07 - теорія управління;  
адміністративне право і процес; фінансове право

**Автореферат**  
**дисертації на здобуття наукового ступеня**  
**кандидата юридичних наук**

Харків - 2002

*Дисертацією є рукопис.*

Робота виконана в Національному університету внутрішніх справ, МВС України, м. Харків

- Науковий керівник** доктор юридичних наук, професор  
**Бандурка Олександр Маркович**,  
Верховна Рада України, Народний депутат.
- Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Голосніченко Іван Пантелійович**, Київський національний  
університет імені Тараса Шевченка, професор кафедри кон-  
ституційного та адміністративного права;
- кандидат юридичних наук, доцент  
**Нечитайленко Анатолій Олександрович**, Харківський  
державний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди,  
завідувач кафедри державно-правових дисциплін юридично-  
го факультету.
- Провідна установа:** Національна юридична академія України імені Ярослава  
Мудрого, кафедра адміністративного права, Міністерство  
освіти і науки України, (м. Харків).

Захист відбудеться “ 30 ” жовтня 2002 року о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 в Національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27

Автореферат розісланий “ 28 ” вересня 2002 р.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради

О.С. Мошенський

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Конституцією України визнано, що найвищою соціальною цінністю є людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека. На реалізацію цих конституційних положень спрямована діяльність усієї системи державних органів, у тому числі, - правоохоронних.

Працівникам міліції норми чинного законодавства надають значні права для вирішення завдань боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, покладають на них обов'язок неухильного дотримання законності. Особливого значення при цьому набувають партнерські відносини між міліцією і населенням, довіра громадян до правоохоронців. Як загальнодержавне завдання постає забезпечення безпеки дорожнього руху, життя і здоров'я громадян – його учасників. Так, у першому півріччі 2002 року зареєстровано майже 13,8 тис. дорожньо-транспортних пригод, в яких загинуло 2299 і поранено понад 15 тис. осіб. Порівняно з аналогічним періодом 2001 року кількість дорожньо-транспортних пригод збільшилась на 1,3%, а число загиблих та поранених в них людей – відповідно на 0,1% і 0,7%.

За таких обставин виникла нагальна потреба у проведенні комплексного дослідження проблем, пов'язаних із управлінською діяльністю державних органів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні. Окремі адміністративно-правові інститути (зокрема, адміністративна відповідальність за порушення у сфері дорожнього руху) досліджувались раніше в контексті законодавства Союзу РСР, але на сьогодні, певною мірою, втратили свою актуальність.

Викладене свідчить про актуальність і необхідність широких узагальнень нагромадженого наукою адміністративного права та теорії управління, іншими юридичними науками теоретичного і емпіричного матеріалу, оцінки тенденцій, що мають місце, і обґрунтування на цій підставі способів вирішення проблем державного управління безпекою дорожнього руху.

**Зв'язок з науковими програмами, планами, темами.** Робота спрямована на виконання Державної програми забезпечення безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки транспортних засобів (постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.1998р. №456), Програми розвитку партнерських відносин між міліцією і населенням на 2000 – 2005 роки (рішення колегії МВУ України від 16.12.1999 р.). Дослідження проводилось згідно з планами наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п.3.1. Пріоритетних напрямків фундаментальних і прикладних досліджень навчальних закладів і науково-дослідних установ МВС України на період 1995 – 2000 р.р.) та Національного університету внутрішніх справ (п.3.1. Основних напрямків наукових досліджень Університету внутрішніх справ на період 1996 – 2000 р.р.).

**Мета і задачі дослідження.** Метою дисертації є комплексне дослідження найбільш актуальних і важливих наукових проблем формування, законодавчої регламентації та реалізації державного управління безпекою дорожнього руху, а також визначення основних напрямків вдосконалення державного управління, розробка і обґрунтування рекомендацій щодо вдосконалення чинного за-

конодавства, що регулює суспільні відносини у сфері державного управління безпекою дорожнього руху.

*Об'єктом дисертаційного дослідження є державно-управлінська діяльність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, суб'єкт якої - Державна автомобільна інспекція України.*

*Предметом дослідження є теоретико-методологічні засади державного управління безпекою дорожнього руху, нормативна основа державного управління, правозастосовча практика, здійснювана Державною автомобільною інспекцією України та її посадовими особами.*

Відповідно до зазначеної мети в дисертаційному дослідженні вирішено наступні **задачі**:

➤ на основі застосування історичного та компаративного методів наукового пізнання, сформульовано методологічні засади державного управління безпекою дорожнього руху: поглиблено понятійний апарат, уточнено коло суб'єктів та об'єкт, охарактеризовано властивості державного управління, його принципи, функції, форми та методи;

➤ досліджено співвідношення переконання і примусу в діяльності Державної автомобільної інспекції України;

➤ правове регулювання державного управління безпекою дорожнього руху досліджено через норми права, способи правового регулювання, правовий режим;

➤ визначено складові державно-управлінських відносин щодо забезпечення безпеки дорожнього руху;

➤ проаналізовано взаємовідносини Державної автомобільної інспекції України з іншими органами виконавчої влади щодо забезпечення безпеки дорожнього руху через зміст адміністративно-правових норм, які регулюють ці відносини;

➤ досліджено особливості контрольної-наглядової діяльності Державної автомобільної інспекції України, форми її реалізації.

**Методологічною основою дисертації** є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування спрямовується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз правового регулювання державного управління безпекою дорожнього руху. У роботі застосовуються також окремі наукові методи пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблений понятійний апарат (розділ 1), сформульовані напрямки формування інформаційної системи управління безпекою дорожнього руху (розділ 2). Для дослідження проблеми діяльності Державної автомобільної інспекції України як суб'єкта державного управління безпекою дорожнього руху, особливостей взаємовідносин її з іншими органами виконавчої влади, а також проблеми місця і ролі контрольної-наглядової діяльності у державному управлінні безпекою дорожнього руху (розділи 1, 2) використані компаративний, порівняльно-правовий, історичний та статистичний методи.

Дане дослідження пов'язане із загальними правовими проблемами, а також із галузевими юридичними науками. Значне місце у ньому відведено питанням, що стоять перед юридичною на-

укою у зв'язку з реалізацією положень Конституції України, необхідністю приведення законодавства України у відповідність з її приписами, міжнародно-правовими нормами і стандартами.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертаційного дослідження склали загальнотеоретичні наукові праці, розробки фахівців у галузях теорії права, теорії управління, адміністративного права - В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, В.Г. Афанасьєва, О.М. Бандурки, Д.Н. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.В. Богущького, Р.І. Денисова, М.І. Єропкина, В.В. Зуй, В.Д. Казарновського, В.І. Касинюка, Г.І. Клінковштейна, Л.В. Ковалю, Ю.М. Козлова, В.В. Лук'янова, В.І. Майорова, О.Л. Міленіна, В.В. Новікова, В.Ф. Опришка, В.П. Петкова, Є.С. Фролова, І.К. Шаріхман'яна та інших вчених.

Нормативною основою роботи є Конституція України, закони, підзаконні акти, зокрема, відомчі акти МВС України, а також міжнародно-правові акти (у контексті питань, розглянутих у дисертації).

Емпірична база дослідження складається з узагальнення практики застосування адміністративного законодавства щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, публікацій в періодичних виданнях, довідкової літератури, статистичних матеріалів щодо діяльності Державної автомобільної інспекції України.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається сучасною постановкою проблеми, дослідженням нових тенденцій розвитку адміністративно-правових відносин та напрямків вдосконалення законодавства, норми якого регулюють державне управління безпекою дорожнього руху в Україні.

У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення, які запропоновані здобувачем особисто. Основні з них такі:

1. Уперше в Україні проведено комплексне дослідження управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України з позицій теорії управління на основі положень Конституції України, зокрема ст.3, яка наголошує на тому, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; політичних, економічних та правових реалій сьогодення.

2. Поглиблено поняття державного управління безпекою дорожнього руху. Уточнено властивості, принципи, конкретизовано функції та форми управління.

3. Піддано спеціальному аналізу співвідношення переконання і примусу в діяльності Державної автомобільної інспекції України як суб'єкта державного управління безпекою дорожнього руху, обґрунтовано пріоритетність переконання.

4. Дістало подальший розвиток положення про те, що норми, якими врегульоване державне управління безпекою дорожнього руху, утворюють окрему підгалузь у межах галузі адміністративного права. Ця підгалузь об'єднує три правових інститути: інститут організації дорожнього руху, інститут регламентації поведінки учасників дорожнього руху, інститут відповідальності.

5. Уперше зроблено порівняльний аналіз норм права, які регулюють два види управління безпекою дорожнього руху – державне та громадське.

6. Уперше виділені три типи управлінських рішень, які приймаються Державною автомобільною інспекцією України, відповідно до характеру індивідуальних розпоряджень: дозвільні, заборонні, зобов'язальні.

7. По-новому пропонується виділяти напрямки формування інформаційної системи державного управління безпекою дорожнього руху.

8. На основі проведеного аналізу змісту і характеру управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху сформульовано конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, яке регулює державно-управлінські відносини.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає у наступному:

- у науково-дослідницькій сфері – матеріали дисертації можуть бути основою для подальшої розробки проблеми державного управління безпекою дорожнього руху;
- у правотворчій сфері – висновки і пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані для вдосконалення чинного адміністративного законодавства, особливо в тій частині, яка регулює сферу дорожнього руху;
- у правоохоронній сфері – запропоновані заходи спрямовані на забезпечення безпеки дорожнього руху;
- у навчальному процесі – положення і висновки дисертації можуть бути використані при підготовці підручників і навчальних посібників з курсів “Адміністративне право”, “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”, у науково-дослідницькій роботі курсантів;

**Апробація результатів дослідження.** Дисертація обговорювалась за розділами і в цілому на засіданнях кафедр управління в органах внутрішніх справ, адміністративного права і адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ. Автор виступав з повідомленнями за матеріалами дисертаційного дослідження на науково-практичних конференціях “Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування” (Харків, 2001), “Актуальні проблеми боротьби зі злочинністю на етапі реформування кримінального судочинства” (Запоріжжя, 2002 р.). Основні положення роботи впроваджені у проект постанови Кабінету Міністрів України “Правила дорожнього руху України”. Відповідні пропозиції направлені до Кабінету Міністрів України. Голові Комітету Верховної Ради України з питань правового забезпечення правоохоронної діяльності направлені роз'яснення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

**Публікації.** Основні положення та результати дослідження викладено у чотирьох публікаціях, три з них опубліковані у фахових виданнях.

**Структура роботи.** Відповідно до мети, завдань, логіки дослідження дисертація складається зі вступу, двох розділів, які об'єднують сім підрозділів, висновку, списку використаних джерел. Об-

сяг дисертації складає 169 сторінок. Список використаних джерел складається з 164 найменувань і займає 16 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується вибір теми дисертації, її актуальність, ступінь дослідженості проблеми, формулюється мета та визначаються задачі дослідження, теоретико-методологічна основа, розкриваються теоретичне і практичне значення, новизна та формулюються основні положення, що виносяться на захист. Міститься інформація щодо зв'язку роботи з науковими програмами, апробацією, публікації результатів дослідження, структуру та обсяг дисертації.

**Розділ 1 “Теоретичні засади управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху”** містить чотири підрозділи. *Підрозділ 1.1. “Поняття та сутність державного управління безпекою дорожнього руху”* присвячений аналізу та характеристиці державного управління безпекою дорожнього руху. Визначено, що державне управління безпекою дорожнього руху є особливою частиною управління розвитком суспільства, яке здійснюється органами виконавчої влади, діяльність яких спрямована на захист конституційно закріплених прав і свобод людини і громадянина, особливо під час здійснення дорожнього руху, а також підготовки до пересування. Внаслідок правового регулювання дорожнього руху нормами, насамперед, адміністративного права, він набуває певного порядку, який, у такому сенсі буде виступати як складова громадського порядку.

Обґрунтована необхідність дослідження суб'єктів державного управління безпекою дорожнього руху у широкому та вузькому смислах. У широкому смислі суб'єкти державного управління – усі ті державні органи, які мають повноваження у сфері управління безпекою дорожнього руху. У вузькому смислі – ті суб'єкти державного управління, до повноважень яких належить забезпечення безпеки дорожнього руху. До таких органів належить Державна автомобільна інспекція України.

Об'єктом державного управління є суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Вони мають три складові: відносини, що виникають у процесі підготовки до дорожнього руху (підготовка автотранспортних засобів перед виїздом на дорогу, ремонт автошляхів тощо); відносини, що виникають в процесі пересування матеріального об'єкта (учасника дорожнього руху); відносини, що виникають в процесі порушення правил дорожнього руху (відповідальність). Кожна із складових регулюється певними нормами права, які об'єднуються у окремі правові інститути: інститут організації дорожнього руху, інститут регламентації поведінки учасників дорожнього руху, інститут відповідальності.

Визначені властивості державного управління безпекою дорожнього руху: здійснюється на основі закону; суб'єкти державного управління безпекою дорожнього руху беруть участь, у межах

компетенції, у розробці проектів законів та інших нормативних актів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; має активний, цілеспрямований, загальнодержавний характер; виконавчо-розпорядчий, організуючий характер; має власний об'єкт управління; реалізує вимоги закону шляхом виконання правозастосовчої діяльності; реалізується у формі управлінських рішень; контролює дотримання власниками (володільцями) транспортних засобів, а також громадянами, посадовими особами вимог Закону України “Про дорожній рух”, правил, норм, стандартів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху.

У підрозділі 1.2. “Адміністративно-правове регулювання державного управління безпекою дорожнього руху” проведено аналіз особливостей адміністративно-правового регулювання через способи правового регулювання: позитивні зобов'язання, дозволи та заборони. У процесі аналізу визначено, що ті норми, якими врегульовано державне управління безпекою дорожнього руху, утворюють підгалузь у межах галузі адміністративного права; стає можливим виявити прогалини у чинному законодавстві.

Обґрунтовано висновок про необхідність вдосконалення правового регулювання розмежування повноважень органів державного і громадського управління щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. Особливостями правового регулювання державного та громадського управління є те, що позитивні зобов'язання і заборони містяться, в основному, у нормах, якими визначаються повноваження органів виконавчої влади, а дозволи – у нормах, які регламентують повноваження представницьких органів, а також органів виконавчої влади, зокрема Державної автомобільної інспекції, у частині, що регулює здійснення громадянами спеціального права – права на управління транспортним засобом.

Аналіз норм, якими врегульовано правовий статус суб'єктів державного управління та учасників дорожнього руху (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців) дозволив отримати висновок про те, що вони, переважно, заборонні та зобов'язальні. Нормами-дозволами врегульоване, зокрема, набуття спеціального права, надання послуг Державною автомобільною інспекцією України. Компетенцію суб'єктів державного управління – органів виконавчої влади - можна визнати ширшою за компетенцію учасників дорожнього руху (у складі, що визначений Законом України “Про дорожній рух”).

Управлінські відносини у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху досліджено через характер регулюючого впливу правової норми: заборонні, зобов'язальні та норми-дозволи. При цьому використано такий критерій: норми-заборони можуть складати 5-10, а норми-зобов'язання - 10-15 відсотків від загальної кількості правових норм. Крім того, врахована існуюча думка про те, що у суспільстві настає криза, як тільки кількість норм-дозволів у праві знижується до 50 відсотків. Визначено, що нормами-дозволами (уповноважувальними нормами) встановлене загальне правове поле здійснення державного управління безпекою дорожнього руху і, певною мірою, внутрішньо-системні відносини (наприклад, підвищення кваліфікації співробітників ДАІ). Зобов'язальні і заборонні норми регулюють питання взаємовідносин суб'єктів державного управління безпекою до-



рожнього руху щодо користування автомобільними шляхами, а також внутрішньосистемні відносини (наприклад, організаційна побудова ДАІ МВС України). Суспільні відносини у сфері реєстрації і обліку транспортних засобів регулюються дозвільними, зобов'язальними та заборонними нормами. Проведений аналіз дозволив зробити висновок про те, що відносини у сфері державного управління безпекою дорожнього руху врегульовані, в основному, зобов'язальними нормами, а дозвільними нормами врегульоване значно вужче коло суспільних відносин.

На засадах сформульованих теоретичних положень щодо змісту і характеру правового регулювання державного управління безпекою дорожнього руху обґрунтована необхідність внесення змін і доповнень до чинного законодавства. Зокрема, до КУпАП (вилучення ст.122-1, ч.1 ст.132); внесення змін до ст.16 Закону України “Про дорожній рух” стосовно впорядкування процедури користування транспортними засобами; окремо проаналізовані правові колізії, які виникли у зв'язку із прийняттям змін до КУпАП стосовно забезпечення безпеки дорожнього руху; сформульовано ряд інших пропозицій.

*У підрозділі 1.3. “Принципи та функції державного управління безпекою дорожнього руху”* визначено, що принципи державного управління безпекою дорожнього руху - об'єктивні, універсальні, необхідні відправні начала взаємовідносин у сфері дорожнього руху між керівним суб'єктом і керованим об'єктом. Зазначено, що взаємовідносини мають характер, відповідний до державного режиму. Серед принципів державного управління безпекою дорожнього руху виділені загальносистемні, специфічні, структурні.

Загальносистемними принципами державного управління безпекою дорожнього руху названо: об'єктивність; універсальність; демократизм; законність; відповідальність органів управління безпекою дорожнього руху, їх посадових осіб за виконання покладених на них законом обов'язків; соціальна спрямованість; оптимізація управління; комплексність; керованість; контрольованість; гласність; поєднання колегіальності і єдиноначальності. Якщо природа державного управління безпекою дорожнього руху відображається у загальносистемних принципах, які впливають на усі підсистеми системи управління, то усередині кожної підсистеми повинні діяти специфічні закономірності та взаємозв'язки (специфічні принципи), які надають цим підсистемам упорядковану структуру.

Структурними принципами названі: структурно-організаційні, структурно-процесуальні, структурно-цільові, структурно-функціональні. Структурно-цільові та структурно-функціональні принципи доцільно виділяти у тому випадку, якщо виникає проблема узгодженості цілей та оптимізації функцій різних підсистем певної системи державного управління безпекою дорожнього руху. У роботі докладно розкритий зміст кожного з принципів.

Визначено, що функції державного управління - конкретні види керівних дій держави (у особі уповноважених органів, посадових осіб), відмінних одна від одної за предметом, змістом та способом впливу керівного суб'єкту на керований об'єкт. Проведена класифікація функцій державного управління безпекою дорожнього руху: загальні, спеціальні, допоміжні. Загальними функціями

названі: інформаційного забезпечення, організаційна, прогностична, координації, комунікаційна, прикладна. Докладно розкрито їх зміст. Серед функцій особлива увага надана організаційній. Зокрема зазначено, що до її складу входять: загальноорганізаційна, матеріально-технічного та фінансового забезпечення, обліку і контролю, правового забезпечення, соціального забезпечення, мотивації.

У підрозділі 1.4 *“Організаційна структура та повноваження Державної автомобільної інспекції України”* досліджені правові засади організаційної побудови Державної автомобільної інспекції України. Зазначено, що діяльність Державтоінспекції України має виконавчий характер. Крім того, вона має повноваження щодо участі у розробці нормативних актів не тільки локального, а й загальнодержавного характеру. Зокрема, має право розробляти проекти законів та інших нормативних актів і документів, у тому числі, правил, норм і стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; державних і регіональних програм; узагальнює практику застосування законодавства з питань забезпечення безпеки дорожнього руху, розробляє і вносить керівництву МВС України пропозиції щодо його удосконалення. Об'єктивні реалії демократичних зрушень в Україні зумовлюють необхідність вдосконалення організаційної побудови ДАІ України не тільки через зміну форми її організації (замість Головного управління ДАІ МВС України сформований Департамент Державтоінспекції МВС України на правах Головного управління відповідно до наказу МВС України від 20 липня 2002 року №743), а насамперед через звільнення від виконання невластивих їм функцій, необхідності встановлення партнерських відносин між міліцією і населенням. Особлива увага при цьому надається місцевій міліції - зокрема, дорожньо-патрульній службі, та проблемі здійснення нею повноважень щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки; діяльності чергових частин; реєстраційно-екзаменаційних підрозділів та підрозділів технічного нагляду; розроблені пропозиції щодо вдосконалення організаційної побудови та діяльності Державної автомобільної інспекції України, її структурних підрозділів, запропоновані зміни до відомчих нормативних актів з метою звільнення окремих підрозділів ДАІ від виконання невластивих їм функцій. Сформульовані наступні пропозиції: щодо вдосконалення правового регулювання фінансового забезпечення діяльності дорожньо-патрульної служби; приведення у відповідність відомчих нормативних актів Положенню про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ; обґрунтовано необхідність вилучення норми про “транспортні засоби іноземних власників”; обґрунтована пропозиція про надання повноважень щодо реєстрації та розкриття злочинів, скоєних на автошляхах, дорожньо-патрульній службі; пропозиція щодо усунення подвійного підпорядкування в процесі планування діяльності щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. Зазначено, що потребує вдосконалення процес обміну інформацією між співробітниками дорожньо-патрульної служби і черговими частинами Державної автомобільної інспекції з питань уgonу транспортних засобів, оперативного управління силами і засобами, задіяними на охорону громадського порядку та забезпечення безпеки дорожнього руху, а також інформації, яка б сприяла організації розшуку по гарячих слідах і затримання водіїв, що зникли з місця пригоди.

**Розділ 2 “Організація управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху”** містить три підрозділи. У підрозділі 2.1. “*Форми державного управління безпекою дорожнього руху*” визначено, що форма державного управління безпекою дорожнього руху – правові та неправові конкретні дії уповноважених органів та їх посадових осіб, які здійснюються з метою створення сприятливих умов для реалізації суб’єктивних та спеціальних прав (відповідно - право пересування, право управління транспортним засобом), для запобігання, припинення порушень. Виділені наступні форми державного управління безпекою дорожнього руху: структурні, процесуальні, правові та неправові. Докладно проаналізований їх зміст. Доцільність виділення структурної форми обумовлена тим, що управління є цілеспрямованою діяльністю певних структур (насамперед, суб’єктів управління). Існування процесуальної (процедурної, процедуральної) форми обґрунтоване тим, що управління являє собою діяльність, що складається з послідовно змінюючих одне одного у певному порядку (процесі) дій у вигляді певних процедур. Від того, наскільки вірною є процедура і наскільки точно вона дотримується, у багатьох випадках залежить зміст рішень, які приймаються уповноваженими органами державного управління.

Проведений аналіз сутності управлінських рішень Державтоінспекції. Відповідно до характеру індивідуальних розпоряджень виділені дозвільні, заборонні, зобов’язальні управлінські рішення. Дозвільні рішення врегульовані нормами-дозволами. Суб’єкт управління здійснює певні дії, на які він уповноважений нормами права. У такий випадок інша сторона – об’єкти управління (учасники дорожнього руху) – виступають як суб’єкти, зобов’язані щодо здійснення певних дій. Якщо суб’єкти вступають у правовідносини, приймаючи управлінське дозвільне рішення, то це рішення реалізується через дозволу та зобов’язальну поведінку конкретних суб’єктів. У випадку порушення дозвільного рішення, воно реалізується через застосування відповідних санкцій. Заборонні рішення врегульовані заборонними нормами. Суб’єкт управління утримується від проступків, на які нормами права накладена заборона. Зобов’язальні рішення врегульовані нормами-зобов’язаннями. Їх зміст полягає у тому, що суб’єкт управління безпекою дорожнього руху виконує активні дії для виконання покладеного на нього юридичного обов’язку щодо забезпечення безпеки дорожнього руху.

У підрозділі 2.2. “*Методи державного управління безпекою дорожнього руху*” визначено, що на сукупність методів державно-управлінської діяльності впливає низка чинників: державний режим; зміни змісту і характеру суспільних відносин, закріплені конституційно; об’єкт державно-управлінського впливу.

Проведена класифікація методів державного управління безпекою дорожнього руху за наступними ознаками: масштабом застосування (загальносистемні, спеціальні або локальні), з точки зору організації управління (одноосібний метод, колегіальний, колективний, комбінований), з позицій впливу суб’єкта на об’єкт управління (прямого та непрямого впливу). Виокремлено регламентарний метод та спеціальні методи діяльності органів внутрішніх справ. Докладний аналіз кожного з

визначених методів дозволив зробити висновок про те, що особливого значення в діяльності Державної автомобільної інспекції України набувають переконання і примус. Співвідношення переконання і примусу досліджене на засадах проведеного аналізу тенденцій лібералізації взаємовідносин між міліцією і учасниками дорожнього руху, що закріплено відомчими нормативними актами. При цьому доведено, що в діяльності ДАІ України та її посадових осіб пріоритетним є переконання, але його застосування на цей час не сприятиме покращанню стану безпеки дорожнього руху, і тому відповідні заходи мають бути використані обережно, а їхнє запровадження відбуватись поступово. Так, практика застосування переконання та попереджувальних заходів в адміністративній діяльності ДАІ показує необхідність здійснення таких організаційно-правових заходів, які б дозволили забезпечити їх дієвість і відтворити у відомчих нормативних актах – наказах МВС України: ввести в практику роботи працівників ДАІ застосування ст.ст.21, 22 КУпАП при винесенні постанов у справах про адміністративні правопорушення про порушення водіями Правил дорожнього руху, відповідальність за які передбачена ч.2 ст.122, ст.125, ч.2 ст.132 КУпАП; поступово здійснювати заходи щодо підвищення правової культури населення по питаннях запобігання дорожньо-транспортних пригод. Першочерговим є запровадження заходів пропаганди правових знань співробітниками ДАІ з Правил безпеки дорожнього руху, взаємовідносин працівників ДАІ із учасниками дорожнього руху, культури поведінки на дорогах. Докладний аналіз змісту такого заходу як зупинка транспорту наводить на доцільність позиції щодо віднесення її і як до звичайного заходу адміністративного припинення, і як до заходу попереджувального.

*У підрозділі 2.3. “Контрольно-наглядова діяльність Державної автомобільної інспекції України та способи її забезпечення”* обґрунтовується необхідність дослідження проблеми здійснення контролю і нагляду як способів забезпечення законності у сфері державного управління безпекою дорожнього руху. Визначені теоретичні засади контрольної діяльності і на їх основі зроблений аналіз сучасного стану контролю у сфері державного управління безпекою дорожнього руху.

Зазначено, що законність є основною рисою, притаманною державно-управлінській діяльності. Контроль при цьому характеризують як складову частину (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання норм Конституції України, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку і полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов’язкових для виконання приписів, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів. За допомогою контролю здійснюється “зворотній” зв’язок між суб’єктом та об’єктом управління, уможлиблюється корегування управлінських рішень з метою підвищення ефективності і результативності державно-управлінської діяльності. Зважаючи на це, контроль найбільш доцільно розглядати як спосіб забезпечення законності у сфері державного управління.

Суб’єкти державного управління безпекою дорожнього руху в процесі здійснення контрольної діяльності утворюють систему контролюючих органів, яка має діяти на засадах - принципах конт-

ролю. Такими принципами визначені: об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність, реальність. Зміст принципів контролю детально розкрито у дисертації.

На основі сформульованих принципів проаналізовано повноваження суб'єктів управління щодо контролю у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Особливу увагу приділено дослідженню проблеми громадського контролю. Визначені суб'єкти громадського контролю, проведений аналіз законодавства, яке регулює громадський контроль, сформульовані пропозиції щодо його вдосконалення.

Отриманий висновок про необхідність застосування системного підходу для вирішення проблеми інформатизації контрольно-наглядової діяльності ДАІ України. При дослідженні означеної проблеми було сформульовано рекомендації щодо формування інформаційної системи державного управління безпекою дорожнього руху. Запропоновано, що така інформаційна система матиме три рівні: центральний, регіональний, місцевий. На центральному рівні мають бути вирішені стратегічні завдання державного управління – завдання забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні. Регіональний рівень інформаційної системи має вирішувати завдання забезпечення безпеки дорожнього руху на рівні окремих областей і міст обласного підпорядкування, а також здійснювати контроль роботи органів і підрозділів на місцевому рівні. Місцевий рівень інформаційної системи державного управління безпекою дорожнього руху – базовий, на ньому інформаційна система об'єднує у єдине ціле міськрайоргани внутрішніх справ та окремі органи і підрозділи Державної автомобільної інспекції України. Особлива увага має бути надана питанням інформаційного обміну між черговими частинами міськрайвідділів внутрішніх справ та підрозділами Державної автомобільної інспекції України.

## **ВИСНОВКИ**

Системний аналіз наукової літератури, норм чинного законодавства, яке регулює державне управління безпекою дорожнього руху, дав змогу здійснити комплексне дослідження проблем адміністративно-правового регулювання управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху.

Дорожній рух визначено як певна сфера суспільних відносин, що виникає з приводу задоволення соціальних і виробничих інтересів як самого суспільства, так і його членів. Доведено, що управління безпекою дорожнього руху - це правове явище. Його можна розглядати як державне і громадське управління. Роль останнього із демократизацією суспільних відносин має постійно зростати. Аналіз особливостей адміністративно-правового регулювання управління безпекою дорожнього руху дозволив зробити висновок про те, що для державного управління безпекою дорожнього руху характерним є метод прямих приписів, а для громадського – дозвільне регулювання. Щодо органів виконавчої влади нормами-дозволами врегульовано питання надання спеціального права громадянинові – учаснику дорожнього руху. Норми, які регулюють правовий статус учасників дорожнього руху, в основному заборонного та зобов'язального змісту. Сфор-

мульовано такі напрямки вдосконалення правового регулювання державного управління безпекою дорожнього руху: розширення дозволу у нормах, які регламентують компетенцію органів виконавчої влади; врегулювання окремих прав та обов'язків учасників дорожнього руху дозволами. Зміна характеру державно-управлінських відносин обумовлює необхідність врегулювання сфери забезпечення безпеки дорожнього руху не тільки переважно нормами-зобов'язаннями, а й заборонними та нормами-дозволами. Такий підхід потребує внесення суттєвих змін до правового регулювання діяльності суб'єктів державного управління безпекою дорожнього руху, особливо з питань взаємодії щодо вирішення конкретних державно-управлінських завдань. У процесі аналізу особливостей правового регулювання державно-управлінських відносин отриманий висновок про те, що норми, якими врегульоване державне управління безпекою дорожнього руху, утворюють підгалузь у межах галузі адміністративного права. Визначені принципи, функції та форми державного управління безпекою дорожнього руху, докладно розкрито їх зміст. Зроблений аналіз методів державного управління безпекою дорожнього руху і отриманий висновок про те, що пріоритетним має бути переконання. Досліджено організаційно-правове забезпечення діяльності Державної автомобільної інспекції України як суб'єкта державного управління безпекою дорожнього руху та сформульовані пропозиції щодо його вдосконалення. Контроль у сфері державного управління безпекою дорожнього руху досліджений як спосіб забезпечення законності. Сформульовані принципи контролю та поглиблено їх зміст. У процесі проведення дослідження обґрунтований висновок про необхідність вдосконалення інформаційного забезпечення контрольно-наглядової діяльності Державної автомобільної інспекції.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Гусаров С.М. Особливості застосування адміністративно-правових норм для регулювання взаємовідносин між суб'єктами державного управління безпекою дорожнього руху// Вісник Національного університету внутрішніх справ. - 2001. – Вип.16. - С.14-20.
2. Гусаров С.М. Дорожньо-патрульна служба у структурі Державної автомобільної інспекції України// Вісник Національного університету внутрішніх справ. - 2002. – Вип.19. -С.312-314.
3. Гусаров С.М. До питання про визначення принципів державного управління безпекою дорожнього руху// Вісник Запорізького юридичного інституту. - 2002. - №3. - С.80-87.
4. Гусаров С.М. Переконання та роз'яснення – пріоритетний напрямок діяльності Державної автомобільної інспекції України// Актуальні проблеми боротьби зі злочинністю на етапі реформування кримінального судочинства. Матеріали до наукової конференції. 14 червня 2002 року. - Запоріжжя, 2002. - С.105-109.

**АНОТАЦІЇ**

**Гусаров С.М.** Адміністративно-правові засади управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. - Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Національний університет внутрішніх справ, Харків, 2002 р.

Дисертація становить комплексне теоретичне дослідження проблеми державного управління безпекою дорожнього руху в Україні. Сформульовано поняття державного управління безпекою дорожнього руху, визначено принципи, функції, форми та методи управління. Здійснено аналіз норм чинного законодавства, яке регулює сферу державного управління безпекою дорожнього руху. Окреслено коло суб'єктів та об'єкта, досліджені особливості взаємозв'язків між ними, а також взаємозв'язків усередині кола суб'єктів управління. Досліджено особливості адміністративно-правового статусу Державної автомобільної інспекції України як суб'єкта державного управління безпекою дорожнього руху. Сформульовано напрямки вдосконалення діяльності Державної автомобільної інспекції України у організаційно-правовому аспекті.

**Ключові слова:** державне управління, безпека дорожнього руху, суб'єкт управління, учасник дорожнього руху, переконання, примус, законність, контроль, нагляд, інформація.

**Гусаров С.Н.** Административно-правовые основы управленческой деятельности Государственной автомобильной инспекции Украины в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. – Рукопись.

Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право. – Национальный университет внутренних дел, Харьков, 2002г.

Диссертация содержит комплексное теоретическое исследование проблемы государственного управления безопасностью дорожного движения в Украине. Сформулировано понятие государственного управления безопасностью дорожного движения, его принципы, функции, формы и методы в условиях, когда необходимо реализовать нормы Конституции Украины относительно обеспечения прав и свобод граждан в государственном управлении. Определён круг субъектов государственного управления безопасностью дорожного движения, объект, исследованы взаимосвязи между ними. Предложено рассматривать субъект управления в широком и узком смыслах. Субъекты управления в широком смысле – все те государственные органы, которые имеют полномочия в сфере управления безопасностью дорожного движения и решают конституционно закрепленные задачи на стратегическом, оперативном и тактическом уровнях. В диссертации подробно исследованы проблемы, касающиеся субъектов управления в узком смысле, особенно Государственной автомобильной инспекции Украины как государственного органа, который реализует государст-

венную политику в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Исследовано соотношение убеждения и принуждения в деятельности Государственной автомобильной инспекции Украины, её административно-правовой статус, а также полномочия государственных органов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Проанализирован административно-правовой статус дорожно-патрульной службы. На основе проведенного анализа сформулированы предложения по его совершенствованию, а также по совершенствованию процесса взаимодействия структурных единиц Государственной автомобильной инспекции Украины при выполнении ими обязанности по обеспечению безопасности дорожного движения. Правовое регулирование государственного управления безопасностью дорожного движения исследовано через средства регулирования и нормы права, правовой режим. Обосновано, что нормы, регулирующие сферу государственного управления безопасностью дорожного движения, образуют правовой институт в границах отрасли административного права. Доказано, что правовой режим управления безопасностью дорожного движения состоит из трёх правовых институтов: института организации дорожного движения, института регламентации поведения участников дорожного движения и института ответственности. На основе проведенного анализа сформулированы направления совершенствования деятельности Государственной автомобильной инспекции Украины. Особое внимание уделено вопросам информатизации, формированию информационной системы государственного управления безопасностью дорожного движения.

**Ключевые слова:** государственное управление, безопасность дорожного движения, субъект управления, участник дорожного движения, убеждение, принуждение, законность, контроль, надзор, информация.

**Gusarov S.N.** Administrative and Law bases of State Automobile Inspection of Ukraine state management in order to ensure traffic security in Ukraine. - Manuscript.

Thesis for a candidate's degree in law science by specialty 12.00.07 – theory of management; administrative law and procedure; financial law. – National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2002.

The thesis contains the complex theoretical research of traffic security's state management problem in Ukraine. The concept of traffic security's state management is formulated, its principles, functions, forms and methods are stated. The analysis of modern legislation's norms, which regulate the traffic security's state management, is made. Subjects and objects, peculiarities in the relations between subjects and objects and between only subjects of traffic security's state management are researched in this work. Peculiarities of administrative and law status of State Automobile Inspection of Ukraine as a subject of traffic security's state management are also researched. The ways of State Automobile Inspection of Ukraine activity improvement (organisational and law aspect) are formulated.

**Key words:** state management, traffic security, subject of management, participant of traffic, persuasion, compulsion, legality, control, supervision, information.