

УДК 351.81:65.011.8(477)

І.В. ЗОЗУЛЯ, канд. техн. наук, ст. наук.
співр., Харківський національний університет
внутрішніх справ

ДЕРЖАВНА АВТОІНСПЕКЦІЯ ЯК ОБ'ЄКТ РЕФОРМУВАННЯ В СИСТЕМІ МВС УКРАЇНИ

Ключові слова: державна автоінспекція, реформування, система МВС України

Сьогодні на сайті Департаменту Державної автомобільної інспекції позначено, що «вперше державну автоінспекцію було створено у 1936 році та включено до складу Головного управління Робітничо-селянської міліції НКВС СРСР. В липні того ж року РНК СРСР ухвалила постанову «Про затвердження Положення про Державну автомобільну інспекцію Головного управління Робітничо-селянської міліції НКВС СРСР».

У першій половині 60-х років ХХ-го століття набирають чинності єдині Правила руху вулицями та дорогами, розпочинається застосування індикаторних трубок для виявлення водіїв у стані алкогольного сп'яніння, споруджуються перші стаціонарні пости для здійснення нагляду на замських дорогах, розпочинається виробництво екзаменаційних апаратів для оцінювання теоретичних знань кандидатів у водіїв. На початку 70-х років минулого століття для нагляду за дорожнім рухом починають використовувати радіолокаційні вимірювачі швидкості транспортних засобів, гелікоптери та патрульно-санітарні автомобілі.

14 квітня 1997 року Кабінет Міністрів затвердив Положення «Про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ України». Нині Державтоінспекція перебуває на стадії реформування» [1]...

Але цим повідомленням Департаменту Державної автомобільної інспекції про ДАІ вся інформація на головній сторінці сайту Департаменту й вичерпується, включаючи

відсутність будь-яких відомостей про перебіг означеного реформування¹, хоча саме воно в останні роки для цього підрозділу МВС України й набуло нових істотних ознак.

Разом із тим, на історичній сторінці сайту ДАІ можна знайти й більш конкретні відомості, що ДАІ «нараховує майже 23 тисяч працівників, з яких 19616 тисяч - атестовані та 3324 тисяч – вільнонаймані..., мета якого (реформування – І.З.) - налагодження партнерських стосунків між учасниками дорожнього руху, захист їх законних прав та інтересів, ефективне запобігання аварійності та протидія трасовій злочинності»². Станом на 05.03.2008 року повідомлялось, що за структурою сучасне ДАІ МВС України містить³: Управління моніторингу та нормативно-правового забезпечення (відділи моніторингу, інформаційного забезпечення), Управління організації роботи дорожньо-патрульної служби, розшуку та спеціальних заходів (відділи організації роботи ДПС та спеціальних заходів; розшуку); Управління державної автомобільно-технічної інспекції та реєстраційно-екзаменаційної роботи (відділи державної автомобільно-технічної інспекції, реєстраційно-екзаменаційної роботи; реєстраційний); Чергову частину; Відділи: зв'язку з громадськістю та засобами масової інформації; організації дорожнього руху та нагляду за станом доріг; роботи з персоналом; фінансово-економічного забезпечення; забезпечення діяльності підрозділів ДАІ; канцелярія⁴.

¹ Тут і далі виділення курсивом наші.

² Історія ДАІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sai.gov.ua/pages.shtml?id=21>.

³ Структура Департаменту Державної автомобільної інспекції МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sai.gov.ua/pages.shtml?id=19>.

⁴ У 2005 році ДАІ складалося «з управління нормативно-правової, профілактичної роботи та моніторингу; управління дорожньо-патрульної служби та організації розшуку викрадених транспортних засобів; управління реєстраційно-екзаменаційної роботи, державної автомобільно-технічної інспекції та організації дорожнього руху; відділу економічного забезпечення та канцелярії», спецзагін «Кобра» та Держав-

Перебування ДАІ МВС України «на стадії реформування» особливо в останні часи пов'язують з численними проблемами, що потребують негайного вирішення – це і неспроможність ДАІ більш-менш реально знизити кількість ДТП, у тому числі, й з летальними випадками; незадовільний стан дорожнього покриття на автошляхах; низька дисципліна водіїв; славнозвісна корупційність її окремих працівників тощо. При цьому ті заходи, що приймалися по відношенню до ДАІ, у тому числі й з ініціативи Президента України, були здебільшого несистемними, науково необґрунтованими або носили явно тимчасовий характер. З огляду на це той стан, в якому сьогодні знаходиться ДАІ, можна було би навіть назвати критичним.

Тому на цьому фоні підлягають негайному викриттю найбільш значимі заходи щодо ДАІ МВС України та які так чи інакше можна віднести до «реформаторських», а також проведення аналізу нормативно-правової (переважно відомчої) бази щодо реформування ДАІ, що фактично і є метою статті. Новизна роботи міститься в сукупному критичному аналізі нормативно-правової бази та заходів із реформування ДАІ МВС України.

Разом із тим, з цього напрямку маємо деякі спроби системного наукового напрацювання, наприклад, Е.А. Козловської, В.В. Калошина, Г.І. Сатлейкіна, С.М. Гусарова⁵ та інших, що в тій чи іншій мірі можуть бути використані в процесі реформування ДАІ.

Зокрема, проблемам адміністративно-

ного науково-дослідного центру безпеки дорожнього руху та діяльності дорожньо-патрульної служби місцевої міліції МВС України – як за роботою: Городчук Я. ДАІ померла, хай живе ДСБДР // Львівська газета. -21.07.2005. -№ 127.

⁵ Зокрема, це роботи: Козловская Е.А., Калошин В.В., Сатлейкин Г.И. Воспитание инспекторского состава в подразделениях дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции: Метод. рекомендации. -М.: ВНИЦБД МВД СССР, 1990. -40 с.; Гусаров С.М. Дорожньо-патрульна служба у структурі Державної автомобільної інспекції України // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. -2002. -№ 19. -С.312-314

правових засад управлінської діяльності ДАІ України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху присвячене дисертаційне дослідження С.М. Гусарова⁶, заходам запобігання та припинення адміністративних правопорушень та транспорті органами державної автомобільної інспекції - В.В. Єгупенко⁷, становленню і розвитку органів Державної автомобільної інспекції МВС України (1936-2000 рр.) – Я.І. Хом'яка⁸ та ін. Але аналіз наукових пропозицій, що містяться в цих та інших дисертаційних дослідженнях, є предметом наступних розвідок.

1. Хроніка деяких заходів з реформування ДАІ МВС України

Як встановлено, найбільш доцільним є аналіз тих заходів щодо діяльності та реформування Державної автомобільної інспекції, що відбулись в останні роки.

Так, 22.04.2002 р. начальник Головного управління ДАІ України О. Міленін повідомив, що «протягом двох останніх років Державна автоінспекція пережила дуже серйозну реформу. Було скорочено понад десять тисяч працівників», у зв'язку з чим «кількість дорожньо-транспортних пригод збільшилася» [2].

У 2005 році ДАІ проводило боротьбу з «крутими» автомобільними номерами серії МІ, якими незаконно користувалися 2,5 тис. фізичних осіб. Також анонсувалося проведення аукціонів з продажу номерів кількох престижних серій, наприклад, ВР; наступним кроком було зняття автомобільних «мігалонок». Вже після Указу Президента про розпуск ДАІ, подальші дії стосовно нього були

⁶ Гусаров С.М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху: Автореф. дис... канд. юрид. наук. -Харків, 2003.

⁷ Єгупенко В.В. Заходи запобігання та припинення адміністративних правопорушень та транспорті органами державної автомобільної інспекції: Дис... канд. юрид. наук. -Харків, 2002.

⁸ Хом'як Я.І. Становлення і розвиток органів Державної автомобільної інспекції МВС України (1936-2000 рр.): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 /НУВС. -Харків, 2003.

представлені як реформування.

За даними кінця 2005 року, «за последние десять лет в Украине зарегистрировано более 382 тысяч дорожно-транспортных происшествий, в которых погибло около 60,5 тысяч человек и получили ранения около 409 тысяч, ... (якщо – І.З.) с 1995 по 2000 год в Украине наблюдалось устойчивое снижение ДТП, то за период с 2001-2004 годы количество дорожно-транспортных происшествий возрастает более, чем на 11 тысяч, а число погибших в них людей - почти на две тысячи» [3].

Слід зазначити, що аналогічні проблеми мали місце й у країнах близького зарубіжжя – так, 24.08.2005 р. на Всеросійській конференції «Забезпечення безпеки дорожнього руху» йшлося про потребу підвищення штрафів за порушення правил дорожнього руху. Разом із тим, пропонувалося відняти каральну функцію у ДАІ⁹ та посилити профілактичну, ввести зворотний зв'язок з повідомленням ДАІ про сплату штрафу; убити рекламні щити. Зокрема, як запобіжний захід підвищувати штрафи за «управление транспортным средством без государственных регистрационных знаков, ... водителем, не имеющим права управления автомобилем, ... в пьяном виде, ... без полиса ОСАГО, ... за нестандартную установку номеров». На жаль, сутність реформи зразка 2005 року в Україні вбачали тільки в «снижении количества инспекторов и в увеличении зарплаты для начала только тем, которые стоят на дороге. Сейчас они получают 800 гривен (это чуть больше 150 долларов), а будут получать 1200 гривен (чуть меньше 250 долларов)», а також «ввести систему штрафов и премий, чтобы у людей была возможность заработать дополнительные деньги честно, а не взятками» [4]. Зокрема, пропонувалося «отдать независимой структуре и контроль за техниче-

⁹ Хоча й зазначається, що в РФ «после отмены системы штрафных баллов уровень аварийности снизился на 20 %. Когда восстановленные в 1993 году баллы отменили в 1999-м, вновь никакого роста аварийности не произошло» [4].

ским состоянием транспортных средств», ввести, що «допуском к дорожному движению должны заниматься не структуры ГАИ», оборудувати «световозвращающими, светоотражающими поверхностями всех участников движения, в том числе и пешеходов», навести «порядок сначала у себя самостоятельно, при помощи правительства, увеличивая зарплату, ужесточая требования при приеме на работу, следите за тем, чтобы взятки не брали».

Згідно до відповідного Указу Президента України, «ГАИ реорганизуется в Государственную службу безопасности дорожного движения (дорожную милицию) и патрульную службу МВД Украины. Все мероприятия по ликвидации поручены Кабмину. Пока этого не произошло, выполнение обязанностей ГАИ передано МВД, а контролировать их будет правительство. Ведомству Юлии Тимошенко в течение трех месяцев будет подчинено проведение техосмотров, выдача водительских удостоверений, регистрация транспортных средств и т.д., а главное - регулирование и управление дорожным движением... МВД поручено отменить все милицейские мигалки и специальные автомобильные номера, включая синие - милицеские» [5]¹⁰.

На початку квітня 2005 року було заплановано «преобразовать дорожно-патрульную службу в Государственную автопатрульную службу»¹¹, скорочення управлінського апарату у співвідношенні «начальник/инспектор

¹⁰ Або більш відверто в устах Президента: «правоохранители должны перестать материться («Вы являетесь государственными служащими, попробуйте общаться без матов») ... «Милиция отныне должна быть подтянутой, опрятной, без животов. Милицией, которая не парится в бане вместе с преступниками, которая не ходит по предприятиям и не «крышует» определенные структуры».

¹¹ Яка «будет состоять из дорожной автопатрульной службы, подчиненной Департаменту ГАИ МВД Украины и обслуживающей дороги государственного значения, а также местной автопатрульной службы, подчиненной областным Управлениям ГАИ и работающей на дорогах местного значения совместно с патрульно-постовой службой милиции».

с 1/6 до 1/14», розатестація технічних працівників [6]. «Районные ГАИ и МРЭО ликвидируют. А вместо них создадут межрайонные отделения ГАИ, напрямую подчиненные областным Управлениям и Департаменту ГАИ. Эти вновь созданные структуры будут состоять из дорожной, автомобильной и регистрационно-экзаменационной инспекций... Департамент ГАИ намерен также передать функцию проведения техосмотра не милицейским структурам, сохранив за ГАИ техосмотр лишь того транспорта, который занимается пассажироперевозками»; «будет также ликвидирована большая часть из существующих ныне 177 стационарных постов ГАИ, ...для связи в экстренных случаях с милицией вдоль дорог будут установлены специальные бесплатные телефоны»; «решено ...опять вернуть для милицейских машин номерные знаки с синим фоном» [6].

Департамент ДАІ віддав розпорядження про вилучення у інспекторів «фар» - приладів для вимірювання швидкості; автотранспорт ДПС не забезпечується у достатній мірі паливом. Разом із тим, досі «чіткої концепції реформування ДАІ немає. Її ще потрібно розробити,... працівників цієї служби поменшає і вони залишаться в погонах»¹².

Наприкінці 2005 р. С. Коломієць повідомив, що «в ГАИ будет также внедрена система мониторинга местоположения личного состава..., чтобы попасть на службу в ГАИ, необходимо будет пройти конкурс на «соответствие определенным стандартам». Сподівання покладались на «социальный отбор, оснащение современным оборудованием и введение гражданского контроля»¹³. Але, на його думку, «для создания двух новых структур - Службы безопасности дорожного движения и Патрульной службы необходимо внести коррективы в 10 законов Украины» [3].

¹² Бабенко І. Шокова терапія [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.autoprofi.ua/index.php?year=2005&is=19&sec=2&ar=7>. -21-31.07.2007

¹³ ГАИ будет контролировать своих инспекторов [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://lanos.com.ua/news/common/2780.htm>. -16.11.2005.

Вже на початку 2006 року реформування ДАІ однозначно пов'язувалося з реформуванням міліції громадської безпеки. Так, відповідно до Указу Президента України «Про ліквідацію Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України» від 19.07.2005 р., № 1109/2005 [7], «у 24 обласних центрах, містах Києві, Севастополі, Сімферополі та 18 містах з кількістю населення 100 тисяч і більше (загалом 44 населених пункти) підрозділи ПС забезпечуватимуть лише охорону громадського порядку, а гарантування безпеки дорожнього руху покладатиметься на ДАІ. Працівники патрульної служби виконуватимуть функції, які нині покладені на ППСМ. Головною з них є забезпечення громадського порядку на вулицях та в інших громадських місцях, здійснення своєчасних заходів щодо виявлення, запобігання і припинення злочинів, правопорушень на території обслуговування».

«У містах, селищах міського типу та сільській місцевості (понад 30 тисяч населених пунктів) підрозділи патрульної служби виконуватимуть вище перераховані функції щодо забезпечення громадського порядку, а також – безпеки дорожнього руху. Зокрема: виявлення та припинення порушень Правил дорожнього руху на території обслуговування, здійснення зупинки транспортних засобів, перевірки документів, оформлення адмінпротоколів.

Структура патрульної служби відрізнятиметься від нині існуючих підрозділів ППСМ та ДПС. Планується створити підрозділи патрульної служби в усіх міськрайорганах, в тому числі і в тих, де на сьогодні не існує ППС (404 міськрайоргани). Загалом передбачається створити 707 підрозділів ПС, з яких 26 – в обласних центрах держави, 19 – в містах з понад 100 тисячами мешканців. Решта підрозділів функціонуватимуть в 662 органах внутрішніх справ і обслуговуватимуть 490 районів, 412 міст з кількістю мешканців менше 100 тисяч осіб, 886 селищ міського типу та понад 28 тисяч населених

пунктів у сільській місцевості»¹⁴.

26.04.2006 р. Міністр МВС України Ю. Луценко повідомив, що для боротьби з корупцією міліціонерів «водителям бесплатно выдадут карточки, на счету которых будет 1 тыс. грн. Именно из этой суммы планировалось взыскивать штрафы в случае нарушения ПДД»¹⁵. 12.05.2006 р., за його словами, *«реформы завершились. Мы не собираемся больше проводить маневры, эксперименты и тому подобное. Все, что осталось ГАИ - в дальнейшем не подлежит экспериментам»*¹⁶. Але, на нашу думку, таке попередження Міністра, що звільнення начальників при погіршенні обстановки, аж ніяк не може пов'язуватися з реальною оцінкою роботи інспекції.

Також йшлося, що *реформування ДАІ «состоит из трех составляющих. Первая составляющая - организационная, которая, по словам главы ведомства, состоялась: уменьшен в половину личный состав сотрудников ГАИ и на 40 % увеличена патрульная служба...», вторая составляющая реформирования - техническое обеспечение - также успешно проходит..., третью составляющую реформирования ГАИ можно будет считать завершенной после принятия парламентом соответствующих изменений в ряд законов»*.

13.09.2006 р. Міністр МВС України Луценко Ю.В. знову підтвердив, що «ГАИ никто не ликвидировал. Президент говорил только о реформировании ГАИ, которое мы уже давно завершили. Мы сократили количество гаишников на 50 %. За счет этого мы увеличили патрули. Сейчас в ГАИ будут работать

5-6 тысяч человек. А было 12 тысяч»¹⁷.

Разом із тим, всупереч тодішнім окремим переможним реляціям, за офіційними даними того ж МВС України йшлося: *«...Существенно ослабила эффективность деятельности ГАИ реорганизация структуры практически всех ее подразделений в 2005-2006 годах, во время которой почти в три раза сократилось количество районных подразделений ГАИ, на 56 % - численность ДПС на дорогах государственного значения, ликвидированы дежурные части ДПС. В целом штатная численность сотрудников уменьшилась на 7300 единиц (с 23 тыс. до 15,7 тыс.) из которых больше 5000 передано в патрульно-постовую службу милиции, на базе которой была создана патрульная служба МВД»*.

На вновь созданную службу были возложены функции по охране общественного порядка и обеспечению безопасности дорожного движения по всей территории Украины за исключением Киева, Севастополя, областных центров, еще 18 городов, и более 16 дорог государственного значения. Таким образом, *Госавтоинспекция осталась только на 20 % территории нашего государства*.

Сокращение значительного количества личного состава ДПС привело к тому, что *на территории Украины контроль за соблюдением Правил дорожного движения практически отсутствует, региональные дороги с большой интенсивностью движения вообще остались без контроля...»*.

«...Проведенные предварительные расчеты показывают, что всего на оборудование 55 стационарных постов ДПС ГАИ всем необходимым имуществом и оборудованием, обеспечением связи, обустройством по схеме организации дорожного движения необходимо будет затратить более 5 миллионов гривен (103 тыс. 805 гривен на один пост)...».

¹⁴ Про реформування міліції громадської безпеки /ДЗГ МВС України [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://mvsinfo.gov.ua/official/2006/02/021506_1.html. -15.02.2006.

¹⁵ Интервью с Юрием Луценко, журналу «Автоцентр» [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://megaforum.dp.ua/index.php?showtopic=2808&mode=threaded>. -26.04.2006.

¹⁶ Луценко: Реформирование ГАИ завершено [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://lanos.com.ua/news/common/5404.htm>. -15.05.2006.

¹⁷ Размеры штрафов на дорогах увеличатся втрое. А со следующей недели вернется «старая ГАИ», - Луценко [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://ura-inform.com/ru/print/archive/2006/09/13/gai>. -13.09.2006.

«По данным сверки милицейских данных о ДТП с данными медучреждений, уже на начальном этапе было выявлено 4009 неучтенное ДТП, в которых погибло 725 человек и 4447 ранено!» [8] (тут текстові виділення – Корнєєва П.).

Вже з цього приводу тодішній начальник ДДАІ О.О. Калинський зазначав, що реформа 2005-2006 років була кроком назад – «сейчас мы пытаемся ликвидировать разрушительные последствия той реформы. Уже подписан приказ Министра внутренних дел о том, что в штат ГАИ дополнительно введено 4300 должностей - в первую очередь, мы усилим дорожно-патрульную службу. Но этого явно недостаточно, ведь за два года «реформаторства» мы сократили 8000 человек...». Частина стаціонарних постів ДАІ вже поновлена; взагалі потребує поновлення ДАІ в кожному районі; «мы не имеем права снимать начальников ГАИ всех уровней только за то, что на их участках наблюдается рост аварийности. Ведь если мы станем наказывать за это, то на местах будут искажать статистику». Разом із тим, в наявності у ДАІ лише «около трехсот современных радаров Беркут. Но в некоторых регионах их лишь по две-три штуки»¹⁸.

На початку 2007 року Міністерство транспорту і зв'язку ініціювало розробку «Порядку проведення технічного огляду транспортних засобів», який Державтоінспекція представила на громадське обговорення, за яким «перекладаючи функцію діагностики технічного контролю автотранспорту на приватників, Державтоінспекція має намір зберегти за собою видачу талонів техобслуговування»¹⁹.

Вже в 2007 році повідомлялось, що «виник відомчий казус, коли зупиняти транспортні засоби може практично будь-який міліціонер, а от регулювати дорожній рух -

лише співробітник ДАІ..., останнім часом «дорожнім правоохоронцем» стало складніше працювати у напрямі протидії нелегальній міграції та контрабанді»²⁰. Зокрема, як повідомив начальник відділу профілактичної роботи департаменту ДАІ МВС України Г. Гребньов, «передбачається ліквідація міжрайонних відділів та створення окремих районних підрозділів ДАІ чисельністю від 4-х інспекторів кожний. Планується запровадження системи штрафних балів..., інспектори можуть отримати назад всі посадові права, втрачені ними під час останніх реформ. Кількість співробітників ДАІ також планують значно збільшити... адже зараз їх тільки шість з половиною тисяч. Звісно, вони не можуть контролювати всі дороги, якщо в Україні самих лише шляхів з твердим покриттям більше ста сімдесяти тисяч кілометрів»²¹.

15.07.2007 р. у зв'язку з небезпекою перебування на автошляхах України ДАІ, з огляду на неможливість самотійними силами наведення порядку, навіть звернулось до іноземних громадян, які подорожують Україною автотранспортом із роз'ясненням застережливих заходів²².

Вже 12.11.2007 р. «Президент Украины Виктор Ющенко резко раскритиковал руководство МВД и ГАИ за ситуацию на украинских дорогах и назвал работу гаишников бездарной и непрофессиональной... обвинил сотрудников ГАИ в фальсификациях, связанных с невыполнением решений суда, коррупционности и безответственности. Кроме того, Президент заявил о намерении

²⁰ Карпюк Г. Навколо проблеми реформування ДАІ залишаються питання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mukachevo.net/readnews.php?nid=7622>. -27.03.2007.

²¹ Реформування ДАІ (оновлено) [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://kop.gov.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=126&Itemid=2. 28.02.2007.

²² Звернення департаменту ДАІ МВС України до іноземних громадян, які подорожують Україною автотранспортом [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.sai.gov.ua/pages.shtml?id=501>. - 15.06.2007.

¹⁸ Шляховой В. ГАИ реформа после реформы [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://ua.autoreview.ru/archive/2007/13_14/gai.

¹⁹ ДАІ віддасть техогляди в приватні руки? [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://portal.lviv.ua/news/2007/01/15/134613.html>. -15.01.2007.

подписать указ²³ относительно безопасности дорожного движения и поручил Службе безопасности Украины и Генеральной прокуратуре начать операции по *выявлению взяточников в ГАИ и в МВД в целом*²⁴. При цьому дещо коректно-зм'якшуване трактування ця подія отримала на офіційному сайті ДЗГ МВС України – з перенесенням акценту на безвідповідальність водіїв, технічну незабезпеченість світлофорами та несправність машин, а не на недбалість самого Департаменту ДАІ²⁵. І вже на сайті Президента України вона набула трансформаційних офіційних рис щодо окреслення нагальних потреб [9]:

- вдосконалення нормативно-правових та організаційних основ державної системи забезпечення безпеки дорожнього руху;
- якісних змін в системі підготовки учасників дорожнього руху всіх категорій;
- розвитку профілактичної діяльності, спрямованої на формування законослухняного громадянина;

²³ Разом із тим, як відомо, «виконання (колишнього) Указу Президента України «Про ліквідацію Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України» від 19.07.2005 р., № 1109/2005 [7] – І.З.) наштовхнулося на саботаж і звинувачення в абсурді. Зрозуміти, в якому статусі ДАІ, доволі складно – вона функціонує, оскільки автоінспекція значиться в чотирьох законах. Водночас і документ за підписом президента про їх ліквідацію не скасований. З часом про цей указ взагалі воліли забути як про невдалий жарт» - як за роботою: Чивокуня В. Віктор Ющенко побував в гостях у «ліквідованого» ДАІ /Українська правда [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2007/11/13/66738.htm>. - 13.11.2007.

²⁴ Социкам не нравится, что теперь Ющенко - герой и спасает Украину [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.ya2004.com.ua/2007/11/12/809>.

²⁵ Підвищення безпеки на дорогах без посилення відповідальності неможливе /ДЗГ МВС України [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://mvsinfo.gov.ua/official/2007/11/121107_2.html. -12.11.2007. При цьому маємо зауважити на розбіжність висвітлення одного й того ж питання - МВС України: про «рекламоносії, які відволікають увагу водіїв» та сайту Президента України: «через рекламу на дорогах ми можемо багато донести про роль, місію міліції, служби ДАІ у підвищенні безпеки руху» [9].

- створення сучасної дорожньої інфраструктури;
- вдосконалення організації руху транспорту та пішоходів у містах;
- підвищення безпеки пасажирських перевезень;
- створення ефективної системи надання медичної допомоги потерпілим у ДТП;
- підвищення рівня інформаційно-технічного забезпечення у сфері безпеки дорожнього руху...

Наприкінці 2007 року Департамент ДАІ МВС України повідомляв, що *«не останню роль в погіршенні ситуації з дорожньо-транспортним травматизмом в Україні відіграли численні заходи з реформування Державтоінспекції у 2005-2006 роках. У цей період майже втричі було скорочено кількість підрозділів ДАІ, на 56 % - чисельність ДПС на дорогах державного значення, ліквідовано чергові частини підрозділів ДПС. Загалом штатна чисельність співробітників зменшилася більш ніж на 7 тис. (з 23 тисяч до 15,7 тисяч), з яких понад 5 тис. передано до патрульно-постової служби міліції, на базі якої була створена патрульна служба МВС. В результаті цього було втрачено контроль за станом безпеки дорожнього руху на 70 % вулично-дорожній мережі держави»* [10].

Вже 22.03.2008 р. на виїзному засіданні колеги МВС України йшлося про те, що «завдячуючи ефективній роботі підрозділів ДАІ у цьому році було збережено 274 людських життя. Міністр проінформував, що в найближчому майбутньому буде законодавчо закріплено відеофіксацію порушень на дорогах, що полегшить процедуру притягнення винних осіб до відповідальності»²⁶. А *серед пріоритетних напрямів діяльності органів внутрішніх справ у 2008 році названі «наведення порядку на автошляхах країни, розроблення ефективних механізмів фіксації порушень Правил дорожнього руху, у тому чи-*

²⁶ Див. роботу: На Вінниччині відбулась розширена колегія МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/95678>. -22.03.2008.

слі технічними засобами, а також дієвої системи забезпечення невідворотності відповідальності порушників» [11].

2. Нормативно-правові засади діяльності та реформування ДАІ

В преамбулі наказу МВС України «Про забезпечення організації дорожнього руху та нагляду за станом автомобільних шляхів і вулиць» від 25.12.1991 р., № 572 [12]^{27,28} констатувалося недостатнє використання Державтоінспекцією прав «по притягненню до відповідальності посадових осіб за порушення або невиконання правил, норм і стандартів, що відносяться до забезпечення безпеки дорожнього руху, при проектуванні, реконструкції, ремонті, утриманні та обладнанні автомобільних шляхів, вулиць і залізничних переїздів», відсутність повсюдного «проведення повного обліку й аналізу автопригод з матеріальними збитками, своєчасне виявлення аварійно-небезпечних ділянок та вручення відповідним організаціям обов'язкових до виконання приписів ДАІ».

Наказом були затверджені: Настанова для служби організації дорожнього руху ДАІ (додаток № 1), Настанова для служби нагляду за станом автомобільних шляхів та вулиць ДАІ (додаток № 2), Нормативи штатної чисельності відділів (відділень, груп) нагляду за станом автомобільних шляхів і вулиць та організації дорожнього руху в управлінні (відділі, відділенні) та стройових підрозділах ДАІ МВС України, УВС, органів внутрішніх справ і Положення про спеціалізовані монтажно-експлуатаційні підрозділи по впровадженню та експлуатації технічних засобів регулювання дорожнього руху.

Наказом, зокрема, передбачалося внесення змін і доповнень до штатного розкладу та

функціональних обов'язків підрозділів ДАІ (п.2.2), залучення до оперативних груп по розслідуванню ДТП з потерпілими працівників служби нагляду за станом автомобільних шляхів і вулиць (п.2.3), підготовка фахівців (п.2.7, 3.3) тощо.

Так, за *Настановою для служби організації дорожнього руху ДАІ*, головними завданням служби були позначені «вивчення умов та стану дорожнього руху, виявлення аварійно-небезпечних ділянок і місць концентрації... ДТП,... прийняття відповідних заходів по удосконаленню організації дорожнього руху» (п.1.1); головною метою – «забезпечення... безперешкодного і безпечного руху..., збільшення пропускної спроможності автомобільних шляхів і вулиць, охорони навколишнього середовища від забруднення транспортними засобами» (п.1.2). По-перше, *перелічені в якості головної мети служби забезпечення дорожнього руху ДАІ складові є різнопорядковими, тому завідомо не можуть бути об'єднані однією метою та реалізовані*. І якщо перші дві з них ще можна в певній мірі якось оптимізувати, то *охорона навколишнього середовища не має ніякого прямого відношення до організації дорожнього руху*. Останній висновок підкріплюється й тим, що з позначених 11-ти обов'язків працівників служби організації дорожнього руху тільки в одному з них йшлося про взяття на облік ділянок з «перевищеннями рівня загазованості та шуму»²⁹ від експлуатації транспорту» (п.2.1.1). По-друге, внесення до кожного з 7-ми пунктів обов'язків працівників служби організації дорожнього руху вимоги про прийняття «заходів по усуненню недоліків в організації дорожнього руху, що привели до виникнення місць (ділянок) концентрації ДТП» свідчить про те, що *Настанова для служби організації дорожнього руху ДАІ не була досконалою*, бо нею побічно припускалася сама наявність недоліків в роботі цієї служби.

²⁷ Наведено в якості довідкового, втратив чинність згідно з наказом МВС України від 21.10.2003 р., № 1238.

²⁸ Зокрема, цим же наказом припинялася дія наказів МВС СРСР від 28.07.1974 р. № 63, від 22.10.1979 р. № 314, від 27.02.1981 р. № 60, від 21.05.1981 р. № 167, від 12.06.1987 р. № 121; вказівок МВС СРСР від 24.01.1977 р. № 27/г-229, від 20.10.1978 р. № 155, від 15.01.1988 р. № 5.

²⁹ Хоча останній, як правило, відноситься до небезпечних і шкідливих факторів виробничого середовища.

Щодо організації роботи підрозділів по організації дорожнього руху, то судячи за п.4.1 цієї Настанови, вона планувалась тільки шляхом впровадження технічних засобів регулювання дорожнього руху – інших шляхів із організації дорожнього руху за відсутністю п.4.2, п.4.3, не передбачалося взагалі (навіть при ретельно прописаних шляхах впровадження технічних засобів регулювання дорожнього руху).

Все це вже дозволяє визнати порушеними пріоритети головних завдань та головної мети служби організації дорожнього руху ДАІ; головною метою служби слід би без надлишкової деталізації визнати тільки забезпечення належної (безпечної для проїзду) організації дорожнього руху.

У Настанові для служби нагляду за станом автомобільних шляхів та вулиць ДАІ головним завданням служби було позначено «нагляд за проектуванням, будівництвом, реконструкцією, ремонтом, утриманням та обладнанням автомобільних шляхів, вулиць і залізничних переїздів, по запобіганню порушень або невиконання законів, правил, норм і стандартів, що відносяться до безпеки дорожнього руху» (п.1.1). Інші загальні положення (п.1.2-1.4), зокрема, головна мета служби, ідентичні таким само за Настановою для служби організації дорожнього руху ДАІ, що з огляду на різне призначення цих служб не є правильним.

Щодо організації роботи підрозділів нагляду за станом автомобільних шляхів та вулиць за цією Настановою, то вона планувалась в якості нагляду за по забезпеченню безпеки дорожнього руху: при проектуванні (розробка заходів, п.4.1), при будівництві, реконструкції та ремонті автомобільних шляхів і вулиць (впровадження заходів, п.4.2) та при утриманні автомобільних шляхів, вулиць і залізничних переїздів (п.4.3). Разом із тим, незрозумілою є відсутність, наприклад, позначки «залізничні переїзди» у п.4.2-4.3, оскільки наглядом за ними на різних стадіях роботи служба реально також

опікувалась³⁰.

Звідси, головною метою служби нагляду за станом автомобільних шляхів та вулиць ДАІ слід би визнати забезпечення належного (безпечно для проїзду) стану автомобільних шляхів та вулиць (включаючи залізничні переїзди).

Взагалі, на відміну від прийнятої сьогодні практики комплектування ДАІ, можна визнати доцільною наявність в ній потужного інженерного підґрунтя служб організації дорожнього руху та нагляду за станом автомобільних шляхів та вулиць. Звертаємо також увагу керівництва ДАІ на багаторазове сьогоднішнє перебільшення граничних нормативних строків експлуатації технічних засобів регулювання дорожнього руху (так, за Додатками №№ 8, 9 до Положення про спеціалізовані монтажні-експлуатаційні підрозділи по впровадженню та експлуатації технічних засобів регулювання дорожнього руху, для кабельних ліній зв'язку вони становлять 10-20 років, для світлофорів – 7 років тощо).

Загальною метою ДАІ має бути тільки забезпечення безпеки дорожнього руху та зниження аварійності транспортних засобів, у тому числі, з людськими жертвами³¹.

Наказом МВС України «Про заходи по удосконаленню діяльності дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС України» від 03.02.1992 р., № 45 [13]³², «з метою посилення її впливу на стан дисципліни серед учасників руху, зміцнення закон-

³⁰ Надзвичайно показовими з огляду на сьогодні є нормативи, за якими службою «на протязі робочого дня проводиться огляд до 30 км автошляхів або 15 км вулиць чи 4 залізничних переїздів» (п.4.3.3.2). Або вимога «перенесення на достатню відстань від проїжджої частини шляхів і вулиць транспарантів, панно, рекламних щитів і т.п., які не відносяться до організації дорожнього руху» (абз.4 п.4.3.4.3 Настанови).

³¹ Тому 12 років, аж до 2003 р. ДАІ виключно й займалося вже позначеним «вивченням умов та стану дорожнього руху, виявленням аварійно-небезпечних ділянок і місць концентрації... ДТП... прийняттям відповідних заходів по удосконаленню організації дорожнього руху»

³² До наказу має відношення зауваження виноски 27.

ності в діяльності служби, забезпечення охорони прав і законних інтересів громадян, зниження аварійності на Україні», з 01.03.1992 року вводилася в дію *Настанова по дорожньо-патрульній службі Державної автомобільної інспекції МВС України*.

Нагадаємо, що цим наказом позначалося, що ДПС входить до складу ДАІ, її «головним завданням є нагляд за дорожнім рухом з метою забезпечення його безпеки і підвищення ефективності використання транспортних засобів» (п.1.1.1); особовий склад «об'єднується в стройові підрозділи: полки, окремі батальйони, окремі роти, окремі взводи і групи» (п.1.1.3); «нагляд за дорожнім рухом здійснюється Інспекторами дорожньо-патрульної служби» (п.1.1.5) у взаємодії з іншими підрозділами ОВС, ВАІ МО України, службами безпеки АТП, ДНД, спілкою автомобілістів, іншими державними і громадськими організаціями, трудовими колективами і населенням (п.1.1.6). Основними напрямками діяльності служби були позначені: контроль за дорожнім рухом (п.1.2.1); застосування заходів адміністративного впливу до порушників (п.1.2.2); регулювання дорожнього руху (п.1.2.3); дії при ДТП (п.1.2.4); контроль пересування транспортних засобів іноземних власників (п.1.2.5); забезпечення безперешкодного проїзду спецавтомобілів (п.1.2.6); контроль виконання дорожніх робіт (п.1.2.7); облік правопорушень (п.1.2.8); не допущення використання транспортних засобів і механізмів для отримання нетрудових прибутків або не за призначенням (п.1.2.9); участь у попередженні і розкритті злочинів (п.1.2.10).

Слід зазначити, що «*підвищення ефективності використання транспортних засобів*», як за п.1.1.1 цієї Настанови, *не може бути метою ДПС ДАІ МВС України*. Окрім того, наявність у Настанові пунктів 1.2.5 та 1.2.9 сьогодні взагалі не була би прийнятною; те саме стосується залучення служб безпеки АТП, ДНД, спілки автомобілістів, інших державних і громадських організацій, трудових колективів і населення за п.1.1.6.

Наказом МВС України «Про створення

дорожньої міліції на автомагістралях» від 15.07.1993 р., № 488 [14]³³ констатувалася «складна обстановка у сфері попередження та розкриття злочинів, пов'язаних з використанням автотранспорту», незаконний вивіз товарів за межі країни; відсутність єдиного керівництва спеціально створеними «на автошляхах та кордонах держави різноманітних підрозділів міліції», незадовільність охорони громадського порядку та проведення оперативно-розшукової діяльності, «численні випадки порушень дисципліни та закону, хабарництво і грубощі відносно громадян». Тому за наказом «на базі відділень спеціальної служби міліції, відділень міліції на контрольно-пропускних пунктах, спеціальних стаціонарних пунктів міліції та стройових підрозділів дорожньо-патрульної служби, що обслуговують дороги державного значення» створювалися відділи дорожньої міліції на автомагістралях (п.1) – при необхідності, в зоні прикордонних переходів, затверджувалося Положення про дорожню міліцію Державної автомобільної інспекції МВС України (додаток № 1), Інструкція щодо особливостей організації служби дорожньої міліції Державтоінспекції МВС України (додаток № 2), норми належності транспортних засобів для відділів дорожньої міліції Державтоінспекції МВС України (додаток № 3) і норми криміналістичної, оперативної техніки, іншого майна для дорожньої міліції Державтоінспекції МВС України (додаток № 4), типові штати відділу дорожньої міліції на автомагістралях (додаток № 5) і доповнення до наказу МВС України від 10.04.1993 р. № 193 (додаток № 6).

Певний позитив ми вбачаємо у «підпорядкуванні безпосередньо ДАІ спеціалізованих підрозділів ДПС ДАІ для супроводження автомобілів спеціального призначення, масових перевезень людей та гуманітарних вантажів» (п.3.3). Разом із тим, на повний розсуд начальників УВС Республіки Крим та областей віддавалося «закріплення відділів дорожньої міліції... за дільницями доріг

³³ Аналогічно за виноскою 27.

державного значення, остаточної дислокації відділів і стаціонарних постів... та їх чисельності», а також орієнтовний розрахунок матеріально-технічної забезпеченості (п.3.4) – при тому, що додатком № 8 до наказу [14] *приблизно*³⁴ *дислокацією* відділів дорожньої міліції на автомагістралях було визначено 119 об'єктів, а додатками № 3 та 4 були *чітко встановлені норми* належності транспортних засобів та криміналістичної, оперативної техніки та іншого майна для відділів дорожньої міліції ДАІ МВС України. Такою, що не відповідає поставленому завданню щодо «попередження та розкриття злочинів, пов'язаних з використанням автотранспорту» можна вважати *початкову невизначеність з розміщенням створених відділів* (п.3.4), *розтягненість у часі певних заходів* – так, аж до 15.10.1993 року мала вивчатися запропонована дислокація відділів і стаціонарних постів (п.7), службові приміщення яких повинні оснащатися «засобами зв'язку та надійним телефонним та радіозв'язком» аж до 01.01.1994 р. (п.5).

Вважаємо *недосконалим і дозвіл*, за яким можуть «залучатися інші посадові особи Державтоінспекції, дорожньо-патрульної, патрульно-постової служби і працівники інших підрозділів органів внутрішніх справ до несення служби на автомобільних дорогах, закріплених за підрозділами дорожньої міліції» (п.5 Положення про дорожню міліцію Державної автомобільної інспекції МВС України за додатком 1), бо таке залучення може здійснюватися як в якості допоміжних працівників, так і замість основного особового складу. Останнє є неприпустимим, бо професійна підготовка тимчасових працівників і знання ними специфіки підконтрольних ділянок та об'єктів можуть не відповідати вимогам п.9 цього Положення. Щодо професійної підготовки, то чому навчання «засобом боротьби із злочинністю - методам особистого розшуку, використання словесного портрету, розпізнання і затримки зло-

чинців» доручається територіальним ОВС, та й те, в порядку взаємодії (п.17.5 Положення).

Окрім того, всупереч спрямуванню, наказ [14] не міг взагалі вирішити і проблему щодо «численних випадків порушень дисципліни та закону, хабарництва і грубощів відносно громадян» за неможливістю здійснення постійного «гласного чи негласного контролю за несенням служби патрульними та постовими нарядами» (п.13 Інструкції за додатком 2), значною протяжністю місця їх служби у 20-30 км (п.7 цієї ж Інструкції) та відсутністю стримуючих (дієвих, а не декларативних) чинників. Взагалі, за цим наказом *в дорожню міліцію було передано 9862 осіб* (додаток 7).

Наказом МВС України «Про заходи щодо вдосконалення діяльності чергових частин Державтоінспекції МВС України» від 19.08.1993 р., № 530 [15]³⁵ зазначалася невідповідність статусу чергових частин строювих підрозділів ДПС ДАІ «значним обсягам робіт і завданням, що ними виконуються», зокрема стосовно керування «всіма нарядами, органами і підрозділами Державтоінспекції», з огляду на що створювалися «в підрозділах, безпосередньо підпорядкованих МВС, ГУВС, УВС, чергові частини Державної автомобільної інспекції» з відповідним за п.1 наказу підпорядкуванням; затверджувалася Інструкція по організації роботи чергової частини Державтоінспекції (додаток № 1), типовий штат чергової частини Державтоінспекції (додаток № 2).

Разом із тим, вже те, що створення штатів передбачалося не тільки «за рахунок існуючих штатів чергових частин строювих підрозділів дорожньо-патрульної служби», але й за рахунок «*додатково виділених по місцевому бюджету штатних одиниць*» (пп.3.1 наказу), не дозволяло сподіватися на успіх їх менш ніж двотижневої реорганізації, та й ще стосовно забезпечення 4-х змінної роботи. Але про те значення, що надавалося керівництвом МВС України черговим частинам ДАІ, свідчить подвійна (пп.3.3 та п.5 наказу)

³⁴ Це при тому, що будь-який наказ має уникати усілякої приблизності та тимчасовості.

³⁵ Аналогічно за виноскою 27.

вказівка про першочергове їх «оснащення новими видами спецтехніки, постачання запчастиними частинами та паливно-мастильними матеріалами (без встановлення ліміту) для автотранспорту» та «озброєння, боєприпаси, засоби зв'язку, оперативну, криміналістичну, організаційну та іншу спеціальну техніку, автомототранспорт, меблі, а також інше майно».

Наказом МВС України «Про організацію роботи позаштатних співробітників Державтоінспекції» від 20.08.1993 р., № 512 [16]³⁶ затверджувалася та вводилася в дію з 20.09.1993 р. Інструкція про організацію роботи позаштатних співробітників Державтоінспекції (п.1 наказу); створювалися «спеціальні формування з числа позаштатних співробітників ДАІ при апаратах Державтоінспекції, відділах дорожньої міліції і стройових підрозділах ДПС» (пп.2.2); позаштатні співробітники ДАІ отримували посвідчення (п.4) та набували з боку працівників ОВС право на допомогу «у виконанні завдань та проїзді автомототранспортом на вулично-шляховій мережі України» (п.2.3).

Достатньо показовим є те, що пп.2.4 наказу заборонялася видача «та використання усіх видів спеціальних талонів, посвідчень на право безперешкодного проїзду, які були видані на порушення встановленого порядку», а також те, що була чітко обмежена категорія кандидатів у позаштатні співробітники ДАІ – «з числа інженерно-технічних працівників, водіїв автотранспортних підприємств, членів Спілки автомобілістів України, працівників засобів масової інформації, вчителів, лікарів, службовців, студентів юридичних, автомобільно-дорожніх та інших учбових закладів, а також з числа пен-

сіонерів – колишніх працівників правоохоронних органів, Служби безпеки України, Збройних Сил України» (пп.2.1 Інструкції).

Наказом МВС України «Про організацію роботи підрозділів дорожньої міліції» від 16.11.1993 р., № 716 [17]³⁷ відповідно до наказу [14] затверджувалася дислокація 147-ма відділів дорожньої міліції на автомагістралях (п.1), при цьому пропонувалося «внести пропозиції до Кабінету Міністрів України про збільшення чисельності підрозділів дорожньої міліції за рахунок коштів державного бюджету» (п.3); а п.5 цього наказу йшлося про потребу забезпечення підрозділів дорожньої міліції усім необхідним, за аналогією з п.5 наказу [15]. Разом із тим, з огляду на наявність у наказі пп.6.2-6.3 та п.8, невіршеними виявилися питання проведення «капітального ремонту існуючих службових приміщень», брак коштів «на будівництво й оснащення службових приміщень для підрозділів дорожньої міліції» за рахунок «державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування», а також «відсутність достатньої чисельності особливого складу для створення відділів дорожньої міліції», з огляду на що дозволялося створювати «їх як виняток у неповному складі» - з начальника, старшого інспектора з кадрів та старшини (п.6.4).

Наказом МВС України, Міністерства транспорту України та Державного комітету по житлово-комунальному господарству «Про затвердження Положення про спеціалізовані служби організацій дорожнього руху» від 21.12.1993 р., № 859/550/86 [18] затверджене однойменне Положення. Разом із тим, всупереч твердженню п.1 наказу щодо відповідності Положення... Закону України «Про дорожній рух» [19], в останньому ніде не йдеться про: проведення «спеціалізованими службами організації дорожнього руху» відповідної державної політики з безпеки дорожнього руху та зменшення забруднення атмосферного повітря (п.1 р.1 Положення); покладання на спеціалізовані

³⁶ Втратив чинність згідно з наказом МВС України «Про визнання такими, що втратили чинність деяких нормативно-правових актів МВС України стосовно організації роботи громадських помічників та позаштатних співробітників Державтоінспекції» від 12.06.2002 р., № 577. Слід зазначити, що п.2 цього ж наказу були також скасовані «талони до службових посвідчень членів Кабінету Міністрів України та працівників Адміністрації Президента України».

³⁷ Аналогічно за виноскою 27.

служби завдань з «розробки і впровадження цільових державних програм...» (п.3 р.1) тощо. З огляду на «розмитість» за Положенням... завдань створюваних спеціалізованих служб організації дорожнього руху, основним їх завданням можна було би вважати нормативно-технічне забезпечення організації дорожнього руху. При цьому паралельне створення (або залучення) поряд із службами організації дорожнього руху та нагляду за станом автомобільних доріг і вулиць ДАІ МВС України ще й служб організації дорожнього руху Мінтрансу України, дорожньо-експлуатаційних підприємств Мінтрансу України, підрозділів по проектуванню впровадження комплексних схем, технічних засобів та автоматизованих систем керування дорожнім рухом, власників вулиць чи уповноважених ними підрозділів по встановленню, експлуатації та впровадженню технічних засобів і автоматизованих систем керування дорожнім рухом, власників вулиць чи уповноважених ними дорожньо-експлуатаційних підприємств комунальних господарств тощо фактично приводить к розпорошенню матеріально-технічних засобів і відсутності безпосереднього виконавця.

Більш доцільним ми би вважали взагалі у зв'язку з введенням Закону України «Про дорожній рух» від 30.06.1993 р., № 3353-ХІІ [19], щодо прав та обов'язків Державтоінспекції надання детального директивного роз'яснення їх сутності, наприклад, відносно: права на оскарження учасником дорожнього руху дії працівника ДАІ при порушенні з його боку чинного законодавства (абз.1 ч.4 ст.14); «позбавлення права на керування транспортним засобом провадиться шляхом вилучення у водія посвідчення уповноваженими посадовими особами Державтоінспекції Міністерства внутрішніх справ України, перелік яких встановлюється законодавством України» (ч.14 ст.15) тощо – усього за 17-ма новелами Закону, що мають відношення до ДАІ.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх

справ» від 14.04.1997 р., № 341 [20] позначалося, що «Державна автомобільна інспекція (Державтоінспекція) є головним органом на який покладається забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні, що входить до системи органів Міністерства внутрішніх справ України» (абз.1 п.1 Положення); до її складу «входять департамент Державтоінспекції МВС, управління (відділи) Державтоінспекції головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, Центр безпеки дорожнього руху та спеціальний загін «Кобра» особливого призначення при департаменті Державтоінспекції МВС, відділи (відділення) Державтоінспекції з обслуговування адміністративних територій міст, районів, районів у містах, автомобільно-технічної інспекції та реєстраційно-екзаменаційної роботи, підрозділи дорожньо-патрульної служби» (абз.2 п.1 Положення).

Основними завданнями ДАІ є «реалізація... державної політики щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; організація контролю за додержанням законів, інших нормативних актів з питань безпеки дорожнього руху та охорони навколишнього середовища від шкідливого впливу автотранспортних засобів (далі - транспортних засобів); удосконалення регулювання дорожнього руху з метою забезпечення його безпеки та підвищення ефективності використання транспортних засобів; виявлення та припинення фактів порушення безпеки дорожнього руху, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх вчиненню» (п.3).

При цьому можна ще раз наголосити на тому, що позначене серед основних завдання ДАІ з «охорони навколишнього середовища від шкідливого впливу автотранспортних засобів»³⁸ ніяк не корелюється з таким її призначенням, як «забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні». А з огляду на самодостатність поняття «державна політика

³⁸ Навіть при усій важливості проблеми охорони навколишнього середовища.

щодо забезпечення безпеки дорожнього руху» доцільним було би взагалі п.3 Положення дати в такій редакції: «3. Основним завданням Державтоінспекції в межах її компетенції є розробка та реалізація державної політики щодо забезпечення безпеки дорожнього руху».

На нашу думку, всупереч пп.1 п.4 чинного Положення, ДАІ не може «брати участь у розробленні проектів законів та інших нормативних актів і документів» – її компетенції обмежуються тільки внесенням відповідних пропозицій керівництву МВС, про що, власне, вже йдеться у пп.3 п.4 Положення. У абз.1 пп.4 п.4 можна було би дещо змінити акценти, позначивши, що ДАІ «здійснює контроль за дотриманням власниками (володільцями) транспортних засобів, а також фізичними та юридичними особами вимог Закону». Підпункт 5 п.4 мав би отримати певне зобов'язальне доповнення: «5) забезпечує безпеку учасників дорожнього руху, захист їх прав і законних інтересів та відповідно до чинного законодавства несе відповідальність за неналежне виконання цих обов'язків». Підпункти 8 та 11 п.4 можна було би об'єднати з вилученням із п.8 уточнення «в тому числі пов'язаною з використанням транспортних засобів»; те саме об'єднання можна було би рекомендувати для пп.12 і 13, а також для пп.14 і 15 й т.д.

Щодо групи прав працівників Державтоінспекції під час виконання службових обов'язків (п.5 Положення), то його пп.29 потребує суттєвого перегляду у частині перенесення деяких з них до обов'язків. Наприклад, тільки обов'язком працівника ДАІ має бути «забезпечення подання невідкладної медичної допомоги потерпілим дорожньо-транспортних пригодах особам» - але про це вже позначено у пп.22 п.4 – тобто, йде дублювання окремих норм тощо.

Разом із тим, на вже згаданому сайті Департаменту Державної автомобільної інспекції позначено, що «на цей час основні завдання підрозділу: гарантування безпеки дорожнього руху та боротьба зі злочинністю на автошляхах держави; надання допомоги всім

учасникам дорожнього руху; розшук викрадених транспортних засобів» [1] – але немає таких основних завдань у ДАІ за тільки що розглянутим Положенням [20] (окрім «боротьби зі злочинністю»). Державна автомобільна інспекція взагалі не може «гарантувати безпеку дорожнього руху», а те, що стосується «розшуку викрадених транспортних засобів», то за пп.37 п.4 Положення ДАІ усього лише «веде автоматизований облік, накопичення, оброблення та використання... інформації правоохоронних органів про перебування транспортних засобів у розшуку», хоча за пп.3 п.5 Положення працівники ДАІ все ж таки мають право³⁹ «вживати відповідно до законодавства необхідних заходів для розшуку злочинців та викрадених транспортних засобів...».

Наказом МВС України «Про заходи щодо вдосконалення організаційної побудови й діяльності дорожньої міліції та затвердження типових штатів строювих підрозділів дорожньо-патрульної служби і дорожньої міліції ДАІ» від 15.07.1997 р., № 459 [21] «з метою реалізації Концепції розвитку системи МВС щодо поліпшення організації роботи дорожньої міліції та вдосконалення існуючої структури дорожньо-патрульної служби і дорожньої міліції Державтоінспекції..., а також концентрації зусиль на підвищенні ефективності їх діяльності», затверджувались «типові штати відділу, відділення по керівництву дорожньою міліцією УДАІ ГУМВС, УМВС..., відділу дорожньої міліції..., строювих підрозділів дорожньо-патрульної служби та спеціалізованих підрозділів Державної автомобільної інспекції ГУМВС, УМВС..., нормативи штатної чисельності працівників дорожньо-патрульної служби ДАІ» (пп.1.1) та на базі відділів дорожньої міліції на автомагістралях створювалися відділи дорожньої міліції ДАІ (п.2).

Останній захід можна вважати деякою «підгонкою» під відповідні положення Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України (1996 р.), зокрема, від-

³⁹ А не обов'язок.

носно того, що «*підрозділи дорожньої міліції передбачається залишити...*»⁴⁰ [22, с.171]. Тому усі заходи з «вдосконалення організаційної побудови» фактично звелися до створення у 16 областях 24-х відділів дорожньої міліції ДАІ на базі відділів дорожньої міліції на автомагістралях та у 13 областях - 29 окремих підрозділів ДПС УДАІ ГУМВС, УМВС; а також до: затвердження переліку з 43-х автомобільних доріг державного значення, що підлягають обслуговуванню підрозділами дорожньої міліції ДАІ (пп.1.2); дислокації 76 відділів дорожньої міліції ДАІ ГУМВС, УМВС у 25 областях (пп.1.2); дислокації 99 стаціонарних постів, що обслуговуються підрозділами дорожньої міліції (пп.1.2) - замість колись приблизно визначених 119 постів за наказом [14]; орієнтовного переліку дільниць та протяжності у 10959 км автодоріг, визначених для обслуговування відділеннями дорожньої міліції ДАІ (пп.1.2).

Разом із тим, тільки у цьому наказі [21] йшлося про організацію «проведення спеціальної та службової підготовки з особовим складом спеціалізованих підрозділів із забезпечення супроводження та ескортування Державтоінспекції» (пп.4.5), хоча створені такі підрозділи були ще за п.3.3 наказу МВС України від 15.07.1993 р., № 488 [14]; ті ж самі проблеми стосовно зв'язку між підрозділами ДПС та між сумісними постами, як і за наказом [14], дещо модифіковано відтворювались у пп.4.3 наказу [21]. Окрім того, за наказом *передбачалося заміщення молодшим начскладом посад старшого і середнього начскладу після їх увільнення* (пп.5.3), хоча при цьому й передбачалося «вжити необхідних заходів щодо працевлаштування старшого і середнього начальницького складу підрозділів дорожньо-патрульної служби та дорожньої міліції Державтоінспекції, що підлягають скороченню» (пп.4.4).

Щодо «поліпшення організації роботи до-

⁴⁰ До речі, навіть сьогодні передбачена означеною Концепцією поступова передача державним адміністраціям на місцях функцій «організації дорожнього руху» остаточно не вирішена.

рожньої міліції», як за преамбулою цього наказу, то в ньому не наводились будь-які заходи з цього, оскільки Положення про дорожню міліцію ще тільки передбачалось у місячний термін доопрацювати та затвердити (п.3), а відділи створити (п.2) та також у місячний термін розробити й затвердити їх штати (пп.4.1).

Наказом МВС України «Про реорганізацію дорожньої міліції в дорожньо-патрульну службу УДАІ та внесення доповнень до наказів МВС України» від 21.03.1998 р., № 171 [23] підрозділи дорожньої міліції ДАІ реорганізовувалися в підрозділи дорожньо-патрульної служби УДАІ з наданням ним функцій нагляду за дорожнім рухом на дільницях автодоріг, закріплених за дорожньою міліцією.

Наказом МВС України «Про затвердження Положення про окремі спеціалізовані батальйони дорожньо-патрульної служби особливого призначення «Кобра» при УДАІ МВС України та внесення змін і доповнень до наказів МВС України від 11.07.97 № 452, від 20.11.97 № 780» від 23.03.1998 р., № 193 [24] затверджувалося однойменне Положення. Зазначимо, що тільки Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 18.10.2006 р., № 1427 [25], ОСБ ДПС ОП «Кобра» було введено до складу Державтоінспекції у відмінному від вказаного в пп.1 Положення за наказом [24] статусі «спеціальний загін «Кобра» особливого призначення при департаменті Державтоінспекції МВС» (абз.2 п.1 [20]).

Стосовно назви батальйону (загону) виникають певні питання щодо потреби одночасного накопичення в ній тавтологічних ознак «спеціалізований» або «спеціальний» та «особливого призначення» – наявність однієї з них вже була би цілком достатньою для виокремлення підрозділу з подібних як за призначенням, так і характером дії⁴¹.

⁴¹ Див. з цього приводу поняття слів «спеціальний», «спеціалізований» та «особливий» на стор.1168

За пріоритетом головними завданнями ОСБ ДПС ОП «Кобра» визначені «підвищення оперативності здійснення заходів, покладених на Державтоінспекцію по супроводженню осіб, які охороняються» (пп.1.4.1); «посилення впливу на поліпшення оперативної обстановки..., проведення спеціальних заходів, спрямованих на посилення протидії організований злочинності...» (пп.1.4.2); «нагляд за дорожнім рухом...» (пп.1.4.3) – однак в якості підрозділу ДАІ, головним завданням ОСБ ДПС ОП «Кобра» повинно бути тільки забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні з наступною деталізацією: «при супроводженні осіб, які охороняються (шляхом підвищення оперативності здійснення заходів, покладених на Державтоінспекцію)» тощо.

Окрім того, пп.1.2 Положення у частині того, що батальйон «Кобра» «користується правами та виконує обов'язки, пов'язані з його діяльністю згідно з законодавством України» є надлишковим, оскільки, по-перше, інакше не може бути, а по-друге, перелік нормативних актів, що регламентують діяльність дорожньо-патрульної служби надано в пп.1.5 Положення. При цьому *«протидія організований злочинності»*, як один із напрямків діяльності батальйону, повинна розглядатися тільки як складова забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні. А з огляду на особливий стан підрозділу та його підпорядкованість департаменту ДАІ МВС України, *недоцільним є надання йому права на ведення виокремленої фінансово-господарської діяльності.*

Наказом МВС України *«Про затвердження Положення про організацію роботи інституту громадських помічників Державтоінспекції»* від 04.02.2000 р., № 74 [26], залучення громадськості до профілактики аварійності на автомобільному транспорті визнавалось позитивним і визнавалось за доцільне істотне розширення цієї практики

щодо категорії залучених. Як дещо невідповідні реаліям виглядають такі, позначені в Положенні, обов'язки громадських помічників, як: «брати участь в розробці проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів...», «брати участь в роботі міжурядових та міжнародних організацій з вирішення проблем безпеки дорожнього руху» (п.3.1 Положення), що одночасно поєднуються з такими самими однойменними правами (п.3.2).

Характерною ознакою цього наказу можна вважати зобов'язання усіх працівників міліції «у межах своєї компетенції подавати допомогу власникам посвідчення (талона) під час виконання ними громадських обов'язків помічника ДАІ та пересування автомобілем» (п.3 наказу).

Наказом МВС України *«Про створення Департаменту Державтоінспекції»* від 20.07.2002 р., № 743 [27] з огляду на «завдання активізації роботи щодо забезпечення безпечного пересування автотранспорту та пішоходів вулицями і автошляхами країни, протистояння злочинності з використанням транспортних засобів, оперативного реагування на зміни оперативної обстановки», з «метою посилення організаційного впливу служби ДАІ МВС України на підвідомчі підрозділи на місцях, поліпшення рівня її управлінської діяльності та відповідно до структури центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України, затвердженої наказом МВС України від 03.07.2002 № 650», затверджувався штат Департаменту ДАІ МВС України (на правах Головного управління) та перелік змін у штатах МВС України.

06.02.2004 р. було видано Указ Президента України *«Про заходи щодо впорядкування проїзду автомобілів, оснащених спеціальними пристроями, та введення державних номерних знаків єдиного зразка»* № 165/2004, за яким йшлося, що «постійному супроводженню підлягають автомобілі, які використовуються для пересування Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України та глав іноземних

і 685 роботи: Великий тлумачний словник сучасної української мови /Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. –К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. –1440 с.

держав, парламентів і урядів» (п.1); встановлювався порядок використання спеціальних сигнальних звукових і світлових пристроїв (пп.2-3); закріплювалися спеціальні номерні знаки єдиної серії за машинами супроводження (п.5) [28].

Так, Інструкцією про порядок видачі та обліку дозволів на встановлення та використання спеціальних сигнальних звукових і світлових пристроїв за наказом МВС України та УДО України від 27.04.2004 р., № 456/33 [29], яку було видано згідно з Указом Президента України від 06.02.2004 р. № 165/2004 «Про заходи щодо впорядкування проїзду автомобілів, оснащених спеціальними пристроями, та введення державних номерних знаків єдиного зразка», Постановою Кабінету Міністрів України від 12.02.2000 р. № 291 «Про впорядкування використання спеціальних світлових та звукових сигнальних пристроїв і номерних знаків транспортних засобів» та ДСТУ 3849-99 «Дорожній транспорт. Кольорографічні схеми, розпізнавальні знаки, написи та спеціальні сигнали транспортних засобів оперативних і спеціальних служб», передбачалося визначення процедури «видачі та обліку дозволів на встановлення та використання спеціальних світлових і звукових сигнальних пристроїв на транспортних засобах, що використовуються для пересування осіб, стосовно яких здійснюється державна охорона, та оперативних транспортних засобах міліції, Управління державної охорони України, Служби безпеки України, військової інспекції безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, служби інкасації та перевезення цінностей Національного банку та банків України, швидкої медичної допомоги, пожежної охорони, оперативно-рятувальних та аварійних служб».

Характерним є те, що п.2.4 цієї Інструкції водіям супроводжувальних транспортних засобів дозволялося «відступати від вимог розділів 8 (крім сигналів регулювальника), 10 - 18, 26, 27 та пункту 28.1» Правил дорожнього руху; п.3.1 працівникам ДАІ заборонялося «безпідставно зупиняти або пере-

шкоджати руху оперативних транспортних засобів, які рухаються із ввімкненими спеціальними світловими та (або) звуковими сигнальними пристроями»; п.3.2 працівникам ДАІ надане право⁴² зупиняти такі транспортні засоби «у разі безпідставного порушення»⁴³ їх водіями вимог розділу 3 ПДР, використання цих транспортних засобів в злочинних цілях, ним незаконно заволоділи, водій керує в стані алкогольного сп'яніння, автомобіль причетний до дорожньо-транспортної пригоди чи дозвіл на встановлення та використання спеціальних світлових і звукових сигнальних пристроїв недійсний або підроблений».

Наказом МВС України «Про реформування Державної автомобільної інспекції МВС України» від 25.04.2005 р., № 271 [30] «з метою оптимізації структури Державної автомобільної інспекції МВС України, зменшення кількості посад керівного складу, підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, протидії злочинності на автошляхах України, а також поліпшення обслуговування громадян підрозділами ДАІ» затверджувалася структура ДАІ (пп.1.1), примірна структура та переліки посад підрозділів ДАІ ГУМВС, УМВС, міськрайорганів (пп.1.2), гранична штатна чисельність підрозділів ДАІ ГУМВС, УМВС (пп.1.3), перелік посад начальницького складу підрозділів, підпорядкованих управлінням, відділам ДАІ ГУМВС, УМВС, та граничних спеціальних звань і посадових окладів за цими посадами (пп.1.4).

Так, за додатком 1 до наказу [30], була затверджена наступна структура ДАІ МВС України:

- Департамент ДАІ, а також підрозділи та установи, йому підпорядковані – спеціальний загін «Кобра» особливого призначення

⁴² На жаль, не обов'язок.

⁴³ Інструкцією з огляду на спеціальну категорію транспортних засобів закладене завідомо програшне по відношенню до працівника ДАІ суб'єктивне протиріччя щодо понять «безпідставно зупиняти» та «безпідставного порушення».

імені Юрія Дагаєва, чергова частина, автогосподарство;

- управління, відділи ДАІ ГУМВС України в АРК, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях і м. Севастополі, а також підрозділи, підпорядковані управлінням, відділам ДАІ – чергова частина, обліково-розрахункова частина, станція діагностики, спеціальний майданчик для тимчасового зберігання транспортних засобів, автогосподарство, гараж, відділ, відділення упродовження та експлуатації АСУ дорожнім рухом, відділ, відділення забезпечення діяльності стройових підрозділів ДПС, полк ДПС «Кобра» (для ШУМВС України в м. Києві), роти, взводи ДПС «Кобра» (для обслуговування доріг державного значення), роти, взводи ДПС «Кобра» із забезпечення супроводження, міжрайонні відділи, відділення ДАІ з підпорядкованими ним спеціальним майданчиком для тимчасового зберігання транспортних засобів;

- відділення ДАІ міськрайорганів, а також підпорядковані ним підрозділи – роти, взводи ДПС (для обслуговування доріг місцевого значення).

Разом із тим, стосовно декларації про «зменшення кількості посад керівного складу», то тільки за їх примірним переліком у черговій частині передбачено 11 посад начальницького складу, в обліково-розрахунковій частині та станції діагностики – по 2 керівника, для спеціального майданчика для тимчасового зберігання транспортних засобів – 3 керівника; у відділі (відділенні) забезпечення діяльності підрозділів ДПС – 24 посади начальницького складу тощо. При цьому, якщо з деякою «оптимізацією структури Державної автомобільної інспекції МВС України» за аналізом додатку 1 до наказу [30] умовно можна погодитись, то «затвердження схеми дислокації та розподілу зон обслуговування підрозділів ДАІ» (за пп.2.1 наказу) однозначно не корелюється з «поліпшенням обслуговування громадян підрозділами ДАІ».

19.07.2005 р. Указом Президента України «Про ліквідацію Державної автомобільної

інспекції Міністерства внутрішніх справ України» № 1109/2005 р. [7], «з метою наведення порядку у сфері контролю за дотриманням учасниками дорожнього руху правил дорожнього руху, впорядкування державного управління у цій сфері, підвищення безпеки на автомобільних шляхах та захисту прав і законних інтересів учасників дорожнього руху» було ліквідовано ДАІ як складову частину МВС (абз.1 п.1); реорганізовано Департамент ДАІ (та його структурні підрозділи) у «Державну службу безпеки дорожнього руху Міністерства внутрішніх справ України (дорожню міліцію) та патрульну службу Міністерства внутрішніх справ України» (абз.2 п.1); на Кабінет Міністрів України(??) покладено «забезпечення на період до утворення Державної служби безпеки дорожнього руху та патрульної служби Міністерства внутрішніх справ України реалізацію державної політики...» (абз.3 п.3)⁴⁴.

Не критикуючи доцільність Указу, з позицій сьогодення звернемо увагу тільки на ту його особливість, за яким фактично терміном як найменш на 3 місяці Кабінет Міністрів України мав забезпечувати обов'язки та завдання ДАІ.

Наказом МВС України «Про організацію навчання працівників новостворюваних підрозділів Державної служби безпеки дорожнього руху та Патрульної служби МВС України» від 26.10.2005 р., № 933 [31] з метою «виконання заходів Програми реформування підрозділів міліції громадської безпеки від 29 липня 2005 року № 10792/Лц та підвищення професійного рівня особового складу новостворюваних підрозділів Державної служби дорожнього руху та Патрульної служби МВС України» затверджувалася додаткова рознарядка на курси перепідготовки навчальних закладів МВС України (пп.1.1) та навчальний та тематичні плани перепідготовки міліціонерів Патрульної служби МВС України (пп.1.2).

У додатку до наказу було надано навчальний та тематичний план перепідготовки

⁴⁴ І далі за текстом обов'язків ДАІ.

тільки міліціонерів патрульної служби МВС України, хоча за преамбулою та назвою наказу йшлося також і про підрозділи Державної служби безпеки дорожнього руху. Оскільки наказом [31] навчальний та тематичні плани перепідготовки міліціонерів Патрульної служби МВС України було вже затверджено Міністром (пп.1.2), то з огляду на вимогу «до 10 листопада цього року внести доповнення до тематичних планів службової підготовки особового складу підрозділів Патрульної служби та Державної служби безпеки дорожнього руху»⁴⁵ МВС України з урахуванням завдань, які покладаються на них у зв'язку з реформуванням міліції громадської безпеки» (пп.3.1), означені плани можна визнати або недосконалими, або їх затвердження – передчасним. Щодо тем Тематичного плану перепідготовки міліціонерів патрульної служби МВС України, то потребує явного розширення його юридична складова, хоча з незрозумілих причин такі теми, як вивчення Закону України «Про дорожній рух», Конституції України, документів ООН та Ради Європи про захист прав людини, включені до тактико-спеціальної підготовки.

Наказом МВС України «Про створення патрульної служби Міністерства внутрішніх справ України та реорганізацію дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції» від 28.02.2006 р., № 214 [32] «на виконання Указу Президента України від 19 липня 2005 року № 1109 «Про ліквідацію Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України» та з метою підвищення ефективності роботи підрозділів міліції із забезпечення охорони громадського порядку та безпеки дорожнього руху», «у складі міліції громадської безпеки територіальних органів» *створювалася патрульна служба МВС України* (п.1): «на базі бойових підрозділів патрульно-постової служби міліції» в структурі ОВС «з обслуговування обласних центрів, міст Києва, Севастополя, Сімферополя та міст з кількістю населення понад 100 тис. осіб (пп.1.1); «на базі

бойових підрозділів патрульно-постової служби та підрозділів Державної автомобільної інспекції міськрайорганів» в структурі інших ОВС (пп.1.2). Окрім того, затверджувалася структура патрульної служби МВС України (додаток 1), тимчасове положення про бойовий підрозділ патрульної служби ОВС (додаток 2) та перелік посад начальницького складу підрозділів патрульної служби МВС та граничних спеціальних звань і посадових окладів за цими посадами (додаток 3); зміни та доповнення до наказу МВС України від 25.04.2005 р., № 271 (додаток 4).

Загальна структура патрульної служби МВС України передбачала: Управління організації діяльності патрульної служби Департаменту громадської безпеки МВС України; відділ, відділення організації діяльності патрульної служби управління, відділу громадської безпеки ГУМВС України в АРК, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях та м. Севастополі (при ГУМВС, УМВС діють: полк, батальйон, рота патрульної служби); відділення, група організації діяльності патрульної служби відділу, відділення громадської безпеки міського управління (при міському управлінні діють: полк, батальйон, рота патрульної служби); відділення, група організації діяльності патрульної служби відділу, відділення охорони громадського порядку (при районному управлінні, міському, районному відділі діють: батальйон, рота, взвод, група патрульної служби).

Але додатком 4 наказ, що розсилався ОВС, не комплектувався; «підвищення ефективності» роботи відповідних підрозділів ДАІ (патрульних служб тощо) неодноразово раніше вже регламентувалося наказами МВС України від 15.07.1997 р., № 459 [21], від 25.04.2005 р., № 271 [30], «безпека дорожнього руху» - наказами від 25.12.1991 р., № 572 [12], від 21.12.1993 р., № 859/550/86 [18], від 23.03.1998 р., № 193 [24], від 04.02.2000 р., № 74 [26], від 25.04.2005 р., № 271 [30] та іншими; чинна в МВС України практика деталізації назв утворюваних підрозділів є надмірною – стосовно наказу [32] замість,

⁴⁵ Ще раз нагадаємо – відсутніх за наказом.

наприклад, назви «управління організації діяльності патрульної служби» цілком достатньою була би назва «управління патрульної служби»; не можуть вноситись будь-які «зміни до штату Департаменту Державної автомобільної інспекції МВС України» (п.4 наказу), оскільки ДАІ вже як 7 місяців було ліквідоване Указом Президента України; більш відповідним змісту наказу була би його назва «Про створення патрульної служби Міністерства внутрішніх справ України на базі патрульно-постової служби міліції та дорожньо-патрульної служби ДАІ».

Разом із тим, особливість Тимчасового положення про стройовий підрозділ патрульної служби органу внутрішніх справ вбачається в диференційованому розрізненні призначень за освітою – так, «на посади старшого та середнього начальницького складу призначаються особи, які мають профільну вищу освіти освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр», «спеціаліст» (пп.1.8 Тимчасового положення). *Основні завдання підрозділів патрульної служби тепер не містять жодної вказівки на забезпечення безпеки дорожнього руху – тільки «забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод і законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення та розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; участь у наданні правової допомоги громадянам, сприяння у межах компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків» (п.2 Тимчасового положення). З цього приводу, у функції підрозділів патрульної служби «в обласних центрах, містах Києві, Севастополі, Сімферополі та містах з кількістю жителів понад 100 тис. осіб» (пп.3.1) не входить нагляд за безпекою дорожнього руху – «відповідно до законодавства виявлення та припинення порушень правил дорожнього руху на територіях обслуговування, здійснення зупинки транспортних засобів, перевірки документів, оформлення відповідних адміністративних матері-*

алів; виявлення транспортних засобів, які перебувають у розшуку» (пп.3.2.2 та 3.2.3) це є тепер функцією тільки «підрозділів патрульної служби в інших містах, селищах міського типу та сільській місцевості».

13.11.2007 р. Указом Президента України «Про скасування спеціальних номерних знаків для службових транспортних засобів» № 1093/2007 [33], «з метою створення рівних умов та посилення відповідальності всіх учасників дорожнього руху» Кабінету Міністрів України пропонувалося «вжити в місячний строк заходів щодо скасування спеціальних номерних знаків для службових транспортних засобів» (п.1), МВС України «забезпечити видалення спеціальних номерних знаків для службових транспортних засобів» (п.2).

Таким чином, підсумовуючи, зазначимо, що *недосконалість практичних заходів з реорганізації (реформування) ДАІ МВС України багато в чому була викликана й недосконалим або неузгодженим нормативно-правовим забезпеченням.*

В якості прикладу тут можна тільки навести деякі заходи, що пропонуються задля удосконалення Державної автоінспекції. Так, М. Тодоренко пропонує внести зміни в Закон України «Про дорожній рух» - «предоставить дорожным патрульным право временно - до решения суда – задерживать водительские удостоверения за нарушения, по которым предусмотрены санкции в виде лишения права вождения..., определение правовых оснований задержания транспортных средств с отправкой их на штрафплощадку и принудительную эвакуацию машины в случае возникновения опасности на дороге или создание препятствий движения» [3].

На основі аналізу власної діяльності за 2007 рік, Департамент ДАІ в свою чергу пропонує: «повернення ДАІ в райони; збільшення чисельності дорожньо-патрульної служби, за рахунок повернення 4 тисяч посад з патрульної служби (на сьогодні штатна чисельність ДАІ - 20 тисяч, у тому числі ДПС - 9,2 тисячі); створення на базі діючих реєстраційно-екзаменаційних підрозділів - підрозділів ДАІ автотехнічної інспекції та

реєстраційно-екзаменаційної роботи; відновлення роботи 57 стаціонарних постів ДАІ на найважливіших перехрестях автодоріг, виїздах з великих міст, в прикордонних зонах для надання допомоги учасникам дорожнього руху, захисту їх законних прав та протидії злочинності стаціонарних постів» [10].

Нагадаємо, що за розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.01.2003 р. № 56-р була прийнята Державна програма забезпечення безпеки руху на автомобільних дорогах, вулицях міст, інших населених пунктів і залізничних переїздах на 2003-2007 роки [34], за якою, зокрема, йшлося про неналежну організацію виконання вимог Закону України «Про дорожній рух», але вже сьогодні можна зазнати, що її такі *головні напрямки, як удосконалення державної системи управління безпекою дорожнього руху, забезпечення безпеки руху на пасажирському автотранспорті, підвищення експлуатаційних показників та рівня безпеки руху на автомобільних дорогах загального користування тощо досі є невирішеними.*

Так, зокрема, передбачалася розробка проектів законів України «Про міський пасажирський транспорт загального користування» (2004 р., 20 тис. грн.), «Про державний спеціалізований фонд безпеки дорожнього руху» (2005 р., 20 тис. грн.); МВС України зобов'язувалося у 2003-2007 роках провести вивчення суспільної думки щодо заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху. Фактично залишилися не розробленими у 2004-2005 роках за участю МВС України 4 державних стандарти.

Потребує узгодження розроблених МВС України проект Концепції Державної цільової програми підвищення безпеки дорожнього руху в Україні на 2008-2012 роки тощо.

Висновки.

1. МВС України вже багато років не може самостійно викоринити у власних лавах (принаймні в підрозділах ДАІ) корупцію і періодично вирішення цієї проблеми перекладає на суспільство (водіїв).

2. Під час структурної реорганізації ДАІ, наприклад, підрозділів дорожньої міліції на

автомагістралях, спеціалізованих служб організації дорожнього руху тощо, постійно приймалися матеріально-технічно та штатно незабезпечені необґрунтовані рішення.

3. Оцінка тим чи іншим заходам з реформування може надаватися тільки через 3-5 років після їх апробації. До сплину цього терміну ніякі заходи з реформування ДАІ не повинні керівництвом Інспекції або Міністерства самовпевнено визнаватись за завершення в цілому реформи та її успіх.

4. Недосконалою є чинна нормативна правова база, що супроводжує діяльність ДАІ МВС України. Вона потребує систематизації, перегляду та спрощення відповідно до призначення Інспекції.

5. Закон України «Про дорожній рух» повинен бути постійним спрямовником усієї діяльності ДАІ МВС України.

6. Потребують негайного доопрацювання та поставлені під контроль громади досі не виконані (але на державному рівні заплановані та профінансовані) заходи Державної програми забезпечення безпеки руху на автомобільних дорогах, вулицях міст, інших населених пунктів і залізничних переїздах на 2003-2007 роки та додаткового узгодження - проект Концепції Державної цільової програми підвищення безпеки дорожнього руху в Україні на 2008-2012 роки.

7. Доцільною є розробка окремої самостійної Концепції реформування Державної автоінспекції в системі МВС України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Департамент Державної автомобільної інспекції /МВС України [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/uk/publish/article/46735>.

2. Зубар М. Про невідворотність покарання, безпеку на дорогах і вміння усміхатися // День. -22.04.2002 р. -№ 75.

3. Украинские автомобилисты хотят... больших штрафов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.glavred.info/archive/2005/09/29/134538-9.html>. - 29.09.2005.

4. Корзун С. ГАИ - в зеркале прессы [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://www.svoboda.org/programs/pr/2005/pr.082505.asp>. -25.08.2005.
5. Такош Л. Госавтоинспекции больше нет // Первая крымская. -№ 27. -22-28.07.2005.
6. Шляховой В. Грядет реформа украинской ГАИ [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://www.autoprofi.ua/index.php?year=2005&is=8&sec=2&ar=6>. -№ 8. -01-10.04.2005.
7. Указ Президента України «Про ліквідацію Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України» від 19.07.2005 р., № 1109/2005.
8. Корнеев П. За что Луценко так не любит «Лексус» [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://compra.com.ua/materials/show/1810>. -14.01.2008.
9. Президент окреслив пріоритети Програми підвищення безпеки дорожнього руху, що має бути розроблена на 2008 рік [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.president.gov.ua/news/data/1_20557.html. -12.11.2007.
10. Аварійність на автошляхах держави залишається високою /ДЗГ МВС України [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://mvsinfo.gov.ua/reports/2007/12/12-18-2007.html>. -18.12.2007.
11. Про пріоритетні напрями діяльності органів внутрішніх справ у 2008 році [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/88827>. -29.02.2008.
12. Наказ МВС України «Про забезпечення організації дорожнього руху та нагляду за станом автомобільних шляхів і вулиць» від 25.12.1991 р., № 572.
13. Наказ МВС України «Про заходи по удосконаленню діяльності дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС України» від 03.02.1992 р., № 45.
14. Наказ МВС України «Про створення дорожньої міліції на автомагістралях» від 15.07.1993 р., № 488.
15. Наказ МВС України «Про заходи щодо вдосконалення діяльності чергових частин Державтоінспекції МВС України від 19.08.1993 р., № 530.
16. Наказ МВС України «Про організацію роботи позаштатних співробітників Державтоінспекції» від 20.08.1993 р., № 512.
17. Наказ МВС України «Про організацію роботи підрозділів дорожньої міліції» від 16.11.1993 р., № 716.
18. Наказ МВС України, Міністерства транспорту України та Державного комітету по житлово-комунальному господарству «Про затвердження Положення про спеціалізовані служби організацій дорожнього руху» від 21.12.1993 р. № 859/550/86.
19. Закон України «Про дорожній рух» від 30.06.1993 р., № 3353-ХІІ // ВВР України. – 1993. -№ 31. –Ст.338.
20. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ» від 14.04.1997 р., № 341 // Офіційний вісник України. –1997. -№ 16. –С.52 (із змінами, внесеними станом на 18.07.2007 р. за Постановою КМУ № 948).
21. Наказ МВС України «Про заходи щодо вдосконалення організаційної побудови й діяльності дорожньої міліції та затвердження типових штатів строювих підрозділів дорожньо-патрульної служби і дорожньої міліції ДАІ» від 15.07.1997 р., № 459.
22. Венедіктов В.С., Зозуля І.В. Проблеми реформування системи МВС України: Монографія. -Ужгород: ВАТ «Патент», 2005. -216 с.
23. Наказ МВС України «Про реорганізацію дорожньої міліції в дорожньо-патрульну службу УДАІ та внесення доповнень до наказів МВС України» від 21.03.1998 р., № 171.
24. Наказ МВС України «Про затвердження Положення про окремий спеціалізований батальйон дорожньо-патрульної служби особливого призначення «Кобра» при УДАІ МВС України та внесення змін і доповнень до наказів МВС України від 11.07.97 № 452, від 20.11.97 № 780» від 23.03.1998 р., № 193.
25. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін та визнання такими, що

втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 18.10.2006 р., № 1427 // Офіційний вісник України. -2006. -№ 42. – Ст.2806.

26. Наказ МВС України «Про затвердження Положення про організацію роботи інституту громадських помічників Державтоінспекції» від 04.02.2000 р., № 74.

27. Наказ МВС України «Про створення Департаменту Державтоінспекції» від 20.07.2002 р., № 743.

28. Указ Президента України «Про заходи щодо впорядкування проїзду автомобілів, оснащених спеціальними пристроями, та введення державних номерних знаків єдиного зразка» від 06.02.2004 р., № 165/2004.

29. Наказ МВС України, УДО України «Про затвердження Інструкції про порядок видачі та обліку дозволів на встановлення та використання спеціальних сигнальних звукових і світлових пристроїв» від 27.04.2004 р., № 456/33.

30. Наказ МВС України «Про реформу-

вання Державної автомобільної інспекції МВС України» від 25.04.2005 р., № 271.

31. Наказ МВС України «Про організацію навчання працівників новостворюваних підрозділів Державної служби безпеки дорожнього руху та Патрульної служби МВС України» від 26.10.2005 р., № 933.

32. Наказ МВС України «Про створення патрульної служби Міністерства внутрішніх справ України та реорганізацію дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції» від 28.02.2006 р., № 214.

33. Указ Президента України «Про скасування спеціальних номерних знаків для службових транспортних засобів» від 13.11.2007 р., № 1093/2007.

34. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Державної програми забезпечення безпеки руху на автомобільних дорогах, вулицях міст, інших населених пунктів і залізничних переїздах на 2003-2007 роки» від 29.01.2003 р. № 56-р.

Зозуля І.В. Державна автоінспекція як об'єкт реформування в системі МВС України // Форум права. -2008. -№ 1. –С.164-186 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08zivctm.pdf>

Розглянуті найбільш значимі заходи щодо ДАІ МВС України, які можна віднести до «реформаторських», а також виконаний аналіз нормативно-правової (переважно відомчої) бази щодо реформування ДАІ.

Зозуля І.В. Государственная автоинспекция как объект реформирования в системе МВД Украины

Рассмотрены наиболее значимые мероприятия применительно ГАИ МВД Украины, которые можно отнести к «реформаторским», а также выполнен анализ нормативно-правовой (преимущественно ведомственной) базы в отношении реформирования ГАИ.

Zozulja I.V. State car inspection as object of reforming in system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

The most significant actions as applied of State car inspection of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine which can be attributed to «reformatory» are considered, and also the analysis of normative-legal (mainly departmental) base is executed concerning reforming of State car inspection.