

УДК 343.346:656.1(477)  
DOI <https://doi.org/10.32782/2709-9261-2025-4-16-21>

**Левіщенко Дмитро Костянтинович,**

здобувач

(Науково-дослідний інститут публічного права, м. Київ)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-7475-4646>



## АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

*У статті досліджено адміністративні процедури у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху як специфічний різновид контрольних-наглядових процедур публічної адміністрації. Підкреслено, що в умовах трансформації системи державного управління саме адміністративно-процедурний формат реалізації владних повноважень забезпечує правову визначеність, передбачуваність та прозорість взаємодії між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та громадянами. Проаналізовано різні підходи науковців до визначення сутності контрольних-наглядових процедур, а також положення Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Розкрито структуру адміністративної контрольної-наглядової процедури у сфері безпеки дорожнього руху. Зроблено висновок, що уніфікація контрольних-наглядових процедур у межах Закону про адміністративну процедуру сприятиме підвищенню ефективності державного управління, забезпеченню правової визначеності та зміцненню гарантій прав учасників дорожнього руху.*

**Ключові слова:** адміністративні процедури, державний контроль, державний нагляд, безпека дорожнього руху, контрольна-наглядова діяльність, публічна адміністрація.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах реформування публічного адміністрування особливої актуальності набуває питання нормативної визначеності та уніфікації адміністративних процедур, що регулюють контрольну та наглядову діяльність держави. У сфері забезпечення безпеки дорожнього руху ці процедури мають подвійний характер: з одного боку, вони спрямовані на реалізацію наглядової функції держави, а з іншого – передбачають втручання у діяльність учасників дорожнього руху та суб'єктів господарювання. Водночас у законодавстві та науковій доктрині відсутня єдність щодо змісту, співвідношення та меж понять «контроль» і «нагляд», що зумовлює суперечності у правозастосуванні та ускладнює формування єдиного стандарту адміністративних процедур у цій сфері. Наявність фрагментарного регулювання та відсутність спеціального нормативного акта, який би комплексно визначав порядок здійснення контрольних-наглядових процедур, створює потребу в теоретичному переосмисленні та систематизації відповідних процесуальних механізмів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика контрольних-наглядових процедур розглядається у працях низки українських дослідників. Разом із тим, попри наявність значного наукового доробку, питання уніфікації контрольних-наглядових процедур, їх місця в системі адміністративних проваджень та особливостей

реалізації у сфері безпеки дорожнього руху залишаються недостатньо розробленими.

**Метою статті** є комплексний аналіз адміністративних контрольних-наглядових процедур у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, визначення їх структури, правової природи та особливостей реалізації, а також обґрунтування доцільності їх уніфікації в межах загальної моделі адміністративної процедури.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах сьогодення адміністративно-процедурний формат здійснення повноважень публічної адміністрації вважається найбільш значущим і суспільно визнаним інструментом в процесі трансформації системи публічного адміністрування. Такий формат дозволяє чітко окреслити межі правовідносин між державними структурами у вигляді виконавчих органів, органами місцевого самоврядування та окремими фізичними чи юридичними суб'єктами, які реалізують гарантовані законом права та інтереси. Важливе місце в такому механізмі займає адміністративно-процедурне регулювання контрольних і наглядових відносин, що виникають у взаємодії між виконавчими органами та фізичними, юридичними особами, і реалізуються у межах процедур, які мають на меті попередження, виявлення порушень обов'язкових норм законодавства, а також усунення шкоди, що може бути заподіяна в результаті таких порушень. Саме тому вчені розглядають

контрольно-наглядову процедуру як окрему, самодостатню різновидність адміністративних процедур. Вона відноситься до категорії втручальних, оскільки ініціюється суб'єктом публічного адміністрування за наявності відповідних правових підстав. Так Л.С. Гаркуша зазначає, що: «Сутність контрольно-наглядової процедури полягає у чітко регламентованих діях уповноважених суб'єктів законодавства у певній сфері діяльності, а також застосування несприятливих наслідків (санкцій) у разі правопорушень. Кожна стадія такої процедури переслідує власну мету, має певні особливості та оформлюється відповідним рішенням» [1].

Зазначимо, що в науковій спільноті не сформовано єдиного бачення ані стосовно назви, ані щодо змістового наповнення вказаного різновиду адміністративної процедури. У правничій доктрині трапляються різноманітні терміни й тлумачення відповідної процедури, зокрема: інспекційна процедура, процедура контрольно-наглядового типу, адміністративна процедура у сфері державного контролю та нагляду, а також адміністративна процедура, пов'язана з контрольно-наглядовою діяльністю. Така неоднозначність пояснюється тим, що у правовій науці досі не напрацьовано чіткого консенсусу щодо співвідношення або ж розмежування таких понять як «нагляд» і «контроль»: одні дослідники дотримуються позиції, що нагляд є складовою контролю, інші ж зазначають про їх синонімічність вказаних понять [2]. Проте останній підхід не витримує критики з методологічної точки зору, оскільки про повну тотожність категорій доречно стверджувати лише за наявності збігу їхніх головних ознак і логічного обсягу.

Крім того, чинне законодавство України демонструє деяку суперечливість щодо визначення та використання зазначених понять про податковий, митний, бюджетний, валютний, екологічний, ліцензійний контроль, але водночас фіксується санітарно-епідеміологічний, банківський, та протипожежний нагляд. Водночас законодавець у деяких нормативно-правових актах не проводить чіткого розрізнення між ними, фактично ототожнюючи зазначені категорії. Така невизначеність і суперечності в законодавстві мають системний характер. З нашої точки зору, різне трактування співвідношення понять «нагляд» і «контроль» не створює істотних проблем у науковій площині, але в межах правового регулювання є вочевидь проблематичним. Відповідно існує необхідність законодавчого закріплення змісту згаданих категорій у спеціальному нормативному акті, в якому буде визначено їх як окремі та самостійні управлінські функції державних органів, відмінність яких полягає у спрямованості впливу й кінцевому результаті. Адже законодавче визначення вказаних категорій міститься у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V, де зазначається, що державний нагляд і контроль здійснюється відповідно до законодавства, що визначає правові й організаційні засади, основні принципи та порядок їх здійснення у сфері господарської діяльності [3].

Аналізуючи нормативно-правові акти разом із позиціями вчених, слід констатувати відсутність єдиного підходу до визначення співвідношення між контролем і наглядом. Ми поділяємо точку зору, відповідно до якої контроль і нагляд є відмінними за змістом категоріями, хоча й мають спільні риси. Серед спільних характеристик можна виділити таку, що лише законом визначаються не тільки компетенції органів, уповноважених на

здійснення державного контролю або нагляду, а й змістове наповнення предмета контрольної чи наглядової діяльності, а також способи, правові механізми та форми реалізації таких заходів у межах адміністративного регулювання.

Наведене положення знаходить підтвердження у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», яким передбачено, що виключно на підставі закону визначаються: перелік державних органів, які мають повноваження здійснювати контроль (нагляд) у господарській сфері; види діяльності суб'єктів господарювання, що підлягають контролю або нагляду тощо. Окрім того, орган, що виконує функції державного нагляду (контролю), не має права здійснювати такий нагляд (контроль) у господарській сфері, якщо спеціальним законом прямо не передбачено його повноважень щодо реалізації відповідних функцій у конкретній галузі господарської діяльності, а також не визначено межі його компетенції у процесі здійснення державного нагляду (контролю) [3].

Таким чином, функції державного контролю і нагляду можуть бути реалізовані виключно тим органом державної влади, який прямо уповноважений на це законодавчим актом і діє в межах закріпленої компетенції. Його повноваження мають бути конкретизовані у спеціальних нормативно-правових актах, у яких визначено центральний орган виконавчої гілки влади, що відповідає за практичне впровадження вказаних інституцій, тобто здійснює контрольні та наглядові повноваження від імені держави. Серед відмінних характеристик між інститутами нагляду та контролю основоположною виступає рівень їх втручального впливу.

Беручи до уваги відсутність спеціального нормативно-правового акта, який би забезпечував комплексне нормативне унормування загального порядку здійснення контрольної та наглядової діяльності, визначення принципів, базових категорій, термінів, а також обсягів повноважень органів контролю та нагляду, включаючи перелік правових засобів впливу, що можуть бути застосовані до об'єктів державного контролю і нагляду, дисертант обґрунтовує доцільність розгляду контрольної (наглядової) процедури з точки зору можливості її підпорядкування правилам загальної адміністративної процедури. Такий підхід пояснюється тим, що зазначена адміністративна процедура зазвичай ініціюється адміністративним органом, який реалізує закріплені за ним контрольні повноваження з метою виконання функцій і завдань, прямо передбачених чинним законодавством.

Пропонується розглядати процедуру здійснення контролю (нагляду) як складову уніфікованої моделі адміністративної процедури, оскільки альтернативна концепція, яка передбачає суто галузеве регулювання зазначеної процедури, фактично знецінює значення інституту адміністративної процедури як такого. Тому уніфікована нормативна регламентація найбільш типових адміністративних процедур у Законі України про адміністративну процедуру виступає єдиним обґрунтованим варіантом, що здатен забезпечити належну реалізацію владних повноважень суб'єктами публічної адміністрації. Запропонований підхід не відкидає, а навпаки, логічно передбачає наявність спеціальних регуляторних норм, спрямованих на врегулювання специфіки контрольно-наглядових процедур у межах окремих сфер державного управління, за умови, що такі норми не суперечать базовим принципам адміністративної процедури, а слугують їх доповненням. Закон про адміністративну процедуру має закріпити єдиний стандарт процедурного регулювання

для усіх видів адміністративних процедур, що сприятиме утвердженню принципу правової визначеності та створенню передумов для вільної реалізації особами своїх прав і захищених законом інтересів у різних сферах суспільного життя.

Адміністративні процедури щодо здійснення контролю та нагляду у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху становлять собою особливу групу адміністративних процедур, які мають публічно-правову природу та спрямовані на виявлення, попередження, припинення і усунення порушень законодавства з боку учасників дорожнього руху, юридичних осіб, що провадять діяльність у сфері транспорту, а також посадових осіб органів публічної влади, відповідальних за утримання дорожньої інфраструктури.

Ці процедури, з одного боку, реалізують наглядову функцію держави, а з іншого – мають втручальний характер, оскільки передбачають можливість одностороннього впливу державного органу на суб'єктів господарювання та громадян у формі приписів, актів перевірок, постанов, протоколів, адміністративного затримання, тимчасового вилучення посвідчення водія, транспортного засобу тощо.

Активна складова контрольної (наглядової) процедури реалізується через відповідні форми контрольного провадження. Виходячи із положень проекту закону про адміністративну процедуру, а також норм чинного спеціалізованого законодавства, яке регулює сферу контрольної-наглядової діяльності, можна виокремити загальні та спеціалізовані підстави для початку контрольної-наглядової провадження. До категорії загальних підстав належать: звернення фізичних чи юридичних осіб, а також органів державної влади й органів місцевого самоврядування з повідомленнями про факти можливого порушення вимог законодавства, або ж самостійна ініціатива органу публічної адміністрації (*ex officio*) при реалізації наданих йому повноважень у сфері нагляду і контролю, спрямованих на виявлення та запобігання потенційним правопорушенням. Натомість спеціальні підстави визначаються залежно від конкретної сфери здійснення контрольної або наглядової діяльності, характеру правового регулювання, специфіки об'єкта перевірки та правового статусу адміністративного суб'єкта, який виконує контрольні функції щодо підконтрольної особи чи організації.

Динамічна сторона процедури контролю (нагляду) реалізується через контрольні провадження. Беручи за основу загальні положення законодавства про адміністративну процедуру та чинне спеціальне законодавство у сфері контролю та нагляду, виділяємо загальні та спеціальні підстави ініціювання контрольної-наглядової провадження. До загальних можемо віднести: звернення фізичних та юридичних осіб, державних органів і органів місцевого самоврядування про факти порушення законодавства, а також за власною ініціативою органу (*ex-officio*) у порядку здійснення контрольних і наглядових повноважень із метою виявлення та припинення можливих правопорушень. Спеціальні підстави залежать від сфери контрольної-наглядової діяльності, правового регулювання, об'єкта контролю та адміністративно-правового статусу суб'єкта, який реалізує контрольні повноваження стосовно підконтрольних суб'єктів. У сучасній теорії адміністративного права існують різні погляди щодо виділення основних складових елементів процедури контролю. Так, досить поширеним є підхід, згідно з яким виділяють три основні стадії процедури контролю: 1) передконтрольну стадію (планування

та прогнозування контрольної діяльності, визначення об'єкта і виду контролю, встановлення меж і засобів контрольних дій тощо); 2) контрольну стадію (рішення про проведення контрольних дій); 3) завершальну стадію (підсумкова аналітична робота; узагальнення виконання контрольних завдань, прийняття рішення за результатами контролю у формах рекомендації, висновків, приписів) [4, с. 483].

Адміністративна контрольна-наглядова процедура у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є процесуальною формою реалізації контрольних та наглядових повноважень органів публічної адміністрації, передусім Національної поліції, Укртрансбезпеки та інших компетентних органів. Її структура охоплює декілька логічно послідовних етапів, які забезпечують цілісність і правову визначеність процедури, спрямованої на виявлення, документування та усунення порушень правил дорожнього руху.

Першим етапом є ініціювання контрольної-наглядової дії, яке може бути зумовлене як плановими заходами контролю, передбаченими відповідними планами (наприклад, шокквартирними перевірками суб'єктів перевезень), так і позаплановими підставами, зокрема: надходженням скарги від учасника дорожнього руху, фіксацією порушення за допомогою технічних засобів або виявленням небезпечної поведінки водія безпосередньо працівником поліції. У разі здійснення заходів контролю щодо суб'єктів господарювання ініціатива відбувається відповідно до вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а для органів правопорядку – на підставі внутрішніх розпорядчих документів або чинного законодавства.

Наступним етапом є формалізація підстав для проведення заходу, що передбачає оформлення відповідного процесуального документа – наказу, службового завдання, розпорядження чи іншого правового акту. Формалізація забезпечує дотримання принципу законності та виконує функцію процесуальної легітимізації подальших дій посадових осіб. У діяльності поліції ця стадія може бути представлена розпорядженням чергового або командування щодо проведення цільових заходів на конкретній ділянці дороги.

Після формалізації розпочинається безпосереднє здійснення заходу контролю або нагляду, яке охоплює широкий спектр дій, залежно від характеру об'єкта перевірки. У межах цієї стадії посадові особи можуть здійснювати зупинку транспортних засобів, перевірку документів, використання технічних засобів контролю (радарів, алкотестерів, відеореєстраторів), огляд транспортного засобу, встановлення технічного стану автомобіля, огляд місця події, опитування учасників дорожнього руху або свідків. У разі автоматичної фіксації порушень ця стадія реалізується без фізичної присутності посадової особи, а відповідна інформація передається до центру обробки даних.

Результатом вищезазначених дій є оформлення процесуальних документів, зокрема – протоколів про адміністративне правопорушення, постанов про накладення адміністративного стягнення, актів перевірок або приписів про усунення порушень. Документи повинні бути складені у відповідності до вимог КУпАП або спеціальних інструкцій, затверджених МВС, Укртрансбезпекою чи іншими органами. При цьому всі документи мають містити достатні обґрунтування щодо обставин порушення, посилання на нормативні акти та докази (у тому числі відео- або фотоматеріали).

Наступною стадією є реагування на виявлені порушення, що виражається у винесенні рішення про застосування адміністративного стягнення або припису. Залежно від обставин, це може бути або оперативне накладення штрафу за спрощеною процедурою, або передання матеріалів до суду (наприклад, у справах про ДТП або керування у стані сп'яніння). Також можливе направлення інформації до інших компетентних органів, якщо виявлено ознаки порушень, що не належать до компетенції органу, який проводив перевірку.

Завершальним етапом контрольної-наглядової процедури виступає контроль за виконанням ухвалених рішень. Це може бути перевірка своєчасності та повноти сплати штрафів, фактичного виконання припису, усунення порушення, вчинення повторного огляду об'єкта контролю. У разі ухилення порушника від виконання постанови – матеріали скеровуються до органів примусового виконання (Державної виконавчої служби), які реалізують санкції в порядку виконавчого провадження.

Структура контрольної-наглядової процедури в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є логічно цілісною і регламентованою системою правових дій, що забезпечує реалізацію функцій державного управління через адміністративне втручання в межах закону з метою охорони суспільного інтересу, попередження загроз життю та здоров'ю учасників дорожнього руху.

Внутрішня побудова контрольної (наглядової) процедури в цілому відповідає загальній структурі адміністративної процедури, проте залежно від правової природи та потенційних наслідків така процедура може мати риси як позитивного адміністративного провадження, так і набувати характеристик адміністративно-юрисдикційного типу, що зумовлює варіативність найменування окремих стадій. Спираючись на загальну модель адміністративної процедури, можна окреслити основні етапи контрольної-наглядового провадження: відкриття провадження, розгляд матеріалів справи та ухвалення відповідного рішення. До факультативних стадій варто віднести можливість оскарження (або перегляду) прийнятого рішення в адміністративному чи судовому порядку.

Підсумовуючи можливо зазначити, що адміністративні контрольні-наглядові процедури у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є нормативно врегульованими послідовними діями уповноважених органів, спрямованими на виявлення, фіксацію та усунення правопорушень у транспортній сфері. Їх структура включає ініціювання, формалізацію, проведення перевірки, документування результатів, застосування заходів реагування та подальший контроль за їх виконанням. Ці процедури забезпечують реалізацію публічного інтересу через правомірне адміністративне втручання в діяльність учасників дорожнього руху з метою профілактики, дисциплінування та підвищення рівня безпеки на автошляхах.

Здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні ґрунтується на складній і багаторівневій системі нормативно-правового регулювання, яка охоплює конституційні положення, закони загального та спеціального характеру, підзаконні нормативні акти, а також відомчі інструкції та стандарти. Ця нормативна база забезпечує правову визначеність процедур контролю, регламентує повноваження суб'єктів нагляду, визначає механізми реагування на виявлені порушення та гарантії захисту прав учасників дорожнього руху.

**Висновки.** Контрольні-наглядові процедури у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є ключовим елементом адміністративного регулювання транспортної системи. Вони не лише спрямовані на підтримання правопорядку, а й виконують важливу превентивну, дисциплінуючу та охоронну функцію. В умовах зростання інтенсивності дорожнього руху, розвитку технологій фіксації порушень та євроінтеграційного вектору України, ці процедури потребують подальшої формалізації, гармонізації із європейськими стандартами та підвищення ефективності правозастосування. Таким чином, удосконалення системи нагляду у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху має відбуватися як на нормативному, так і на інституційному, технологічному та соціальному рівнях. Комплексне реформування цієї сфери сприятиме зниженню аварійності, підвищенню ефективності правозастосування та реалізації ключового публічного інтересу – захисту життя і здоров'я громадян на автошляхах.

#### Список використаних джерел

1. Гаркуша Л. С. Контрольно-наглядова процедура. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 63. С. 205–210. URL: <https://zenodo.org/records/3229056>.
2. Денисова А. В. Співвідношення контролю та нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 30–37. URL: <https://aplaw.net/index.php/journal/article/download/555/490>.
3. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
4. Виконавча влада і адміністративне право / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Ін Юре, 2002. 668 с.

#### References

1. Harkusha, L.S. (2019). Kontrolno-nahliadova protsedura [Control and supervision procedure]. *Zhurnal skhidnoievropeiskoho prava*, 63, 205–210. Retrieved from: <https://zenodo.org/records/3229056> [in Ukrainian].
2. Denysova, A.V. (2013). Spivvidnoshennia kontroliu ta nahliadu [The relationship between control and supervision]. *Administrativne pravo i protses*, 2(4), 30–37. Retrieved from: <https://aplaw.net/index.php/journal/article/download/555/490> [in Ukrainian].
3. Pro osnovni zasady derzhavnogo nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti [On the basic principles of state supervision (control) in the sphere of economic activity]: Zakon Ukrainy vid 5 kvit. 2007 r. № 877-V. (2007). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 29, 389 [in Ukrainian].
4. Averianov, V.B. (Eds.). (2002). Vykonavcha vlada i administrativne pravo [Executive power and administrative law]. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].

**Levishchenko Dmytro,**

Researcher

(Research Institute of Public Law, Kyiv)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-7475-4646>

## ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE FIELD OF ROAD SAFETY

*The article examines administrative procedures in the field of road traffic safety as a distinct category of control and supervisory procedures implemented by public administration bodies. In the context of ongoing reforms of public governance in Ukraine, the administrative-procedural format of exercising public authority is becoming a key instrument for ensuring legality, transparency, and predictability in the interaction between state bodies, local self-government, business entities, and citizens. However, both legal doctrine and current legislation lack a unified conceptual approach to defining and distinguishing the notions of “control” and “supervision,” which leads to inconsistencies in regulatory practice and complicates the formation of a coherent system of administrative procedures.*

*The study analyzes scholarly approaches to understanding the essence and structure of control and supervisory procedures as well as the provisions of the Law of Ukraine “On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Sphere of Economic Activity”. The article argues that although control and supervision share common features, they differ in their purpose, degree of intervention, and legal consequences. The absence of a comprehensive normative act regulating the general procedure for exercising control and supervisory powers highlights the need to integrate these procedures into the unified framework of the Law on Administrative Procedure.*

*Special attention is given to the procedural structure of control and supervisory activities in the field of road traffic safety, which includes: initiation of control actions; formalization of legal grounds; direct implementation of control measures (vehicle stops, document checks, technical inspections, use of automated systems, etc.); documentation of results; adoption of decisions on administrative response; and monitoring compliance with issued decisions. These procedures are implemented by the National Police, the State Service for Transport Safety (Ukrtransbezpeka), and other competent authorities, and are characterized by their interventionist nature aimed at preventing, detecting, and eliminating violations of traffic legislation.*

*The article concludes that the unification of control and supervisory procedures within the general administrative procedure framework will enhance the effectiveness of public administration, strengthen legal certainty, and improve the protection of the rights and legitimate interests of road users.*

**Key words:** administrative procedures, state control, state supervision, road safety, control and supervision activities, public administration.

Надіслано до редколегії 27.11.2025  
Рекомендовано до публікації 22.12.2025  
Опубліковано 29.12.2025