

3. Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. – М., 1972. .
4. Верланов С.О. Економічні і соціальні права людини: європейські стандарти та їх впровадження в юридичну практику України (загальнотеоретичне дослідження) / Ре-дкол.: М.П. Рабінович та ін. – Львів, 2009.
5. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_042.
6. Лищина И.Ю. Международные механизмы защиты прав человека. – Х., 2001.

Надійшла до редакції 12.03.2012

В.В. Доненко

кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Розглянуто питання становлення публічного адміністрування у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Ключові слова: публічне адміністрування, безпека дорожнього руху, Державна автомобільна інспекція.

Рассматривается вопрос становления публичного администрирования в сфере безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: публичное администрирование, безопасность дорожного движения, Государственная автомобильная инспекция.

The question of becoming of public administration in the field of safety of travelling motion is considered in this article.

Keywords: public administration, safety of travelling motion, State motor-car inspection.

Постановка проблеми. Сучасне адміністративне право перебуває у стані системної трансформації, параметри якої визначені Концепцією адміністративної реформи в Україні. Відповідно до її положень формується нова ідеологія взаємовідносин між державою і громадянином. Слід підтримати позицію А.Т. Комзюка, що хоча дослідженню розвитку адміністративного права було присвячено чимало праць учених-адміністративістів, вважати, що всі проблеми вже вирішено, навряд чи можна. Про це свідчить узагальнення останніх публікацій у цій сфері, у яких триває обговорення зазначених проблем. Свідченням потреби в продовженні наукового пошуку в цій сфері є не тільки практично повна незавершеність реалізації Концепції реформи адміністративного

права України, а також розпочате у 2010 р. широкомасштабне реформування системи органів виконавчої влади, діяльність яких регулюється переважно нормами адміністративного права [1; 2, с. 206].

Докорінних змін зазнає адміністративно-правова доктрина, оновлюється адміністративне законодавство, у практичну площину переведені теоретичні доробки щодо адміністративної юстиції. У результаті адміністративне право перетворилося з права державного управління на галузь, яка нормативно визначає і регулює права та обов'язки публічної адміністрації щодо суб'єктів громадянського суспільства. Вона стає обов'язковим чинником формування правової держави. Оновлена сутність адміністративного права віддзеркалена у змісті його предмета. Відповідно до сучасних уявлень він складається з відносин: а) публічного управління, або публічно-управлінських відносин; б) відносин, що виникають при наданні адміністративних послуг; в) відносин відповідальності публічної адміністрації, або судового і адміністративного оскарження її дій; г) відносин відповідальності за порушення загальнообов'язкових правил, установлених публічною адміністрацією.

Центральне місце у забезпеченості системності предмета адміністративного права належить категоріям «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», «відносини адміністративних зобов'язань» тощо.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідження питань діяльності публічної адміністрації здійснено в працях В.Б. Авер'янова, Н.В. Александрової, А.Т. Комзюка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, С.М. Мосьондза, Р.С. Мельника, Т.П. Мінки, С.Г. Стеценка, Д.В. Приймаченка, В.П. Тимощука, А.М. Школика та ін.

У сучасних умовах розвитку демократичної держави, де запроваджуються європейські стандарти та в основу державних пріоритетів покладається забезпечення публічно-правових інтересів, змінюються форми реалізації владних повноважень публічної адміністрації. Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн здебільшого визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. Таке її розуміння є актуальним і для української правової системи [3].

На думку В.Б. Авер'янова, до публічної сфери належать відносини, що розвиваються за участю суб'єктів публічної адміністрації: 1) щодо прийняття індивідуальних рішень стосовно реалізації суб'єктивних прав приватних (фізичних і юридичних) осіб; 2) щодо забезпечення умов для належного виконання приватними особами покладених на них законом загальних обов'язків (наприклад, у зв'язку зі справлянням податків; 3) щодо застосування заходів адміністративного примусу (які не зводяться тільки до накладення адмініст-

ративних стягнень [4, с. 11].

За твердженням Є.В. Курінного, якому належить одне з фундаментальних досліджень предмета та об'єкта адміністративного права України, відносини, що складають предмет адміністративного права, характеризуються значним динамізмом і нестабільністю правової регламентації. Обслуговуючи різноманітні соціальні процеси, окремі групи цих відносин з часом втрачають свою актуальність та суспільне призначення. Постійно змінюючись і коригуючись, система публічних потреб спричиняє зміни і коригування адміністративно-правових норм. Це породжує нові або оновлені суспільні відносини у владно-управлінській сфері, які можуть мати інші ознаки та властивості [5].

Утім, на наш погляд, основне наукове завдання полягає у визначенні оптимального структурно-функціонального режиму діяльності у сфері адміністративно-публічного забезпечення безпеки дорожнього руху. Перед нами постає вивчення наукової проблеми, яка полягає у трансформації надбань, що впливають на створення нової доктрини адміністративного права, становлення категорії «публічна адміністрація», яка в узагальненому вигляді може бути репрезентована як обов'язкова складова правової демократичної держави, де нормативно не тільки визнаються її відповідальність перед людиною, де права та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а й існує сталий механізм його забезпечення, побудований на європейських принципах людиноцентристської ідеології. В основі зміни ролі адміністративного права лежить концептуальна зміна характеру відносин між людиною і державою, яка була закріплена у ст. 3 Конституції України: визнання того, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності всіх державних і правових інститутів суспільства, пріоритетність зазначених прав перед іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави. Як наслідок, вважає знаний адміністративіст А.Т. Комзюк, пріоритетом наукового пошуку, зокрема й науки адміністративного права, стали проблеми правозабезпечувальної та правозахисної діяльності державних органів, органів виконавчої влади, інших державних і недержавних органів, які виконують функції управлінського (внутрішньоорганізаційного) характеру. Отже, особливість сучасного етапу розвитку і реформування адміністративного права полягає в тому, що воно має бути спрямоване саме на утвердження пріоритету прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у всіх сферах суспільних відносин [2, с. 210].

Виклад основного матеріалу. Сьогодні наукове осмислення і подальша розробка теорії публічної адміністрації є одним з головних напрямів доктринального оновлення адміністративного права України, найважливішим підґрунтям його трансформації у сучасну юриди-

чну галузь європейського змісту.

Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн найчастіше визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах. Таке її розуміння є актуальним і для української правової системи [4].

Реформування публічної адміністрації є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і місцевого самоврядування, тобто і на належне урядування.

Метою реформування є формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, який відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Для досягнення мети реформування публічної адміністрації в ході її проведення повинна впроваджуватись ідеологія “служіння суспільству” як принципу функціонування публічної адміністрації та мають бути вирішені завдання щодо:

1) формування стабільної та ефективної організації та діяльності виконавчої влади насамперед шляхом інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій в системі виконавчої влади;

2) організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби шляхом відокремлення політичних посад від посад публічної служби, встановлення правових механізмів захисту публічних службовців від незаконних політичних впливів, запровадження відкритого конкурсу при прийнятті на публічну службу та службовому просуванні тощо;

3) створення системи спроможного місцевого самоврядування шляхом децентралізації публічних завдань (повноважень) та ресурсів, створення економічно самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування у сільській місцевості;

4) зміцнення статусу приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації шляхом справедливого правового регулювання адміністративної процедури, впровадження нових організаційних форм та стандартів якості адміністративних послуг, удосконалення механізму правового захисту приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією;

5) гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству шляхом удосконалення і посилення контрольних функцій Верховної Ради України, місцевих рад та фінансового контролю, розвитку системи адміністративного судочинства, залучення громадськості до участі в управлінні публічними справами.

З метою досягнення європейських стандартів належного урядування організація та діяльність органів публічної адміністрації має будуватися на таких принципах:

- верховенства права, зокрема як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;

- законності як діяльності публічної адміністрації на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;

- неупередженості як обов'язку публічної адміністрації та її посадових осіб безсторонньо ставитися до всіх учасників правовідносин, заявляти про конфлікт інтересів у разі його наявності та вживати заходів для його подолання;

- пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;

- ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у розв'язанні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів;

- підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового;

- відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність.

Зроблено висновок, з яким слід якщо не погодитись, то принаймні врахувати у подальшому запровадженні публічної адміністрації, просуванні адміністративної реформи, про те, що публічна адміністрація й надалі залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства і відірваною від потреб людини. В цілому на організаційну структуру апарату управління, його кадровий склад, форми і методи діяльності значною мірою впливають стереотипи колишньої командно-адміністративної системи, а також вади, притаманні існуючій системі публічного управління, неадекватні умовам політичної та економічної багатоманітності й роздержавлення усіх форм суспільного життя. Основними причинами такого стану є: 1) незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в орган політичного керівництва: нечітке розмежування функцій щодо формування та реалізації державної політики між вищими органами влади – Президентом України та Кабінетом Міністрів України; незабезпеченість наступни-

цтва під час зміни Кабінету Міністрів України; 2) нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні: необґрунтовано велика кількість центральних органів виконавчої влади, фактично рівних за статусом міністерствам, нечітка класифікація центральних органів виконавчої влади, значна різноманітність їх видів породжують часті та не виправдані зміни статусу органів, зумовлюють загальну нестабільність системи; незавершеність розмежування в системі між органами функцій з формування та реалізації державної політики, таких як управління державною власністю, нагляд та контроль, надання адміністративних послуг тощо; галузевий принцип утворення багатьох центральних органів виконавчої влади та породжувані цим конфлікти функцій і надмірна організаційна фрагментація відповідальності за державну політику; значна невизначеність щодо внутрішнього розподілу відповідальності за функції в системі центральних органів виконавчої влади, що спричиняє дублювання діяльності, розпорошення та нераціональне використання людських та фінансових ресурсів; 3) неефективна організація виконавчої влади на місцевому рівні: неефективний механізм взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; 4) неефективне місцеве самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій: фінансова неспроможність базової ланки місцевого самоврядування; відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня; відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні району; значні відмінності у розмірах районів; диспропорція у розвитку регіонів і районів; незабезпеченість інституційної пам'яті та наступництва місцевої влади під час змін політичної влади; 5) неефективна публічна служба: значна плінність кадрів і неналежний професійний рівень персоналу; суб'єктивізм в управлінні публічною службою; покладення на публічних службовців політичних функцій та незахищеність публічних службовців від партійно-політичних впливів; неналежний рівень професійної освіти та підвищення кваліфікації публічних службовців, особливо посадових осіб місцевого самоврядування; 6) відсутність паритетних засад у відносинах приватних фізичних та юридичних осіб з органами публічної адміністрації: неналежне правове регулювання відносин між приватними особами та публічною адміністрацією – фактична перевага відомчих інтересів, формалізм, бюрократія, корупція; проблеми доступу до публічної інформації; зволікання із становленням системи адміністративних судів, їх перевантаженість, тривалі строки розгляду справ тощо [6, с. 221-223]. Зазначене свідчить про необхідність реформування публічної адміністрації в Україні та вказує напрями реформи, які мають бути враховані при дослідженні проблем публічного адміністрування

у сфері безпеки дорожнього руху.

На наш погляд, завдання перш за все полягає у здійсненні зазначених кроків у реформуванні органів публічного адміністрування сферою безпеки дорожнього руху. Це питання ми маємо можливість розглянути, спираючись на дослідження Т.О. Коломоєць, на думку якої, діяльність публічної адміністрації (публічне адміністрування) – це сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами та інституціями на основі закону та у межах, визначених законами для досягнення публічного інтересу. Доповнюючи дефініцію певними уточненнями, Т.О. Коломієць пропонує визначити діяльність публічної адміністрації як сукупність організаційних дій та діяльність органів (установ, організацій), наділених властивостями публічної влади, основою діяльності яких є забезпечення виконання чинного законодавства в публічних інтересах [9, с. 168].

Діяльність органів публічної адміністрації відбувається у відповідних формах. На думку переважної більшості вчених-адміністративістів, слід використовувати поняття, які були притаманні державному управлінню, з урахуванням сучасних змін, що відбуваються при оновленні змісту доктрини адміністративного права. Тому через вдосконалення форм діяльності публічної адміністрації спробуємо виявити проблеми та виокремити шляхи їх вирішення.

Основними недоліками, вадами у дослідженні цих питань та практичному їх втіленні в діяльність конкретних уповноважених на здійснення забезпечення безпеки дорожнього руху органів публічної адміністрації (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів, наділених владними повноваженнями) були такі: спроби реформування здійснювалися за пострадянським поняттями саме адміністративного права як управлінського права, що захищає перш за все владу, її органи, закони, приписи, заборони, а захист прав людини і громадянина має похідний характер. Саме таким чином формувалися відповідні органи, інститути, які як зовнішньо, так і внутрішнє (а це головне!) повторювали аналоги радянської пори. Одним з таких прикладів є реформування одного з центральних правоохоронних органів держави – Міністерства внутрішніх справ України. За висновками Є.В. Курінного, в умовах української незалежної держави державне управління здійснюється за допомогою механізмів посттоталітарної владно-управлінської моделі, елементи якої теж не завжди придатні для першочергової реалізації складових об'єктів управлінських галузей права [5, с. 254]. На думку автора одного з останніх та ґрунтовних досліджень в Україні «Теорія і практика реформування системи органів МВС України: адміністративно-правові засади» І.В. Зозулі, система органів МВС України все ще має багато невирішених проблем, пов'язаних із невідповідністю їх діяльності са-

ме міжнародним стандартам захисту прав людини, каральною спрямованістю, дублюванням функцій з іншими правоохоронними органами, громіздким центральним апаратом; необґрунтованими виявилася стратегія, тактика, програма, план, сценарій реформування, негативно проявилася відсутність ідеології, методології та відповідного нормативно-правового забезпечення процесу реформування. Автор підкреслює, що неможливо розробляти стратегію реформування ОВС України без розуміння її сутності та зв'язку з іншими правоохоронними органами держави, а також уяви про базові принципи побудови тієї ж концепції реформування або теоретичного обґрунтування досі відсутньої національної моделі міліцейської (поліцейської) організації [8, с. 1].

Правоохоронна система України сьогодні не здатна ефективно виконувати покладені на неї державою функції та завдання і ще не позбулася таких негативних наслідків радянської правоохоронної системи, як надмірна централізація, мілітаризація, бюрократизм і карально-репресивний характер службової діяльності. Усі ці вади характерні й для сучасної міліції, свідченням чого є численні нарікання на її діяльність з боку населення та громадських організацій, у тому числі й правозахисних. Крім того, кардинального перегляду потребує перелік завдань, функцій та повноважень міліції, а її структура, форми та напрямки взаємодії і координації з іншими правоохоронними органами, методика оцінювання якості правоохоронної діяльності міліції – удосконалення. Більш дієвим повинен стати цивільний контроль за її діяльністю [9, с. 1].

Втім, майже всі спроби реформування відбуваються виокремлено, виключно в системі МВС, без урахування потреб реформування інших правоохоронних органів, яскравим прикладом чого є Закон України «Про міліцію» (1990 р.) На тлі, так би мовити, «самостійного», «уособленого» реформування МВС України спроби реформування Державтоінспекції МВС України (яка є і залишається структурним підрозділом МВС України) чомусь спрямовувалися лише на реформування виключно цього підрозділу, без урахування необхідності узгодженості таких дій з потребами як Міністерства внутрішніх справ, так і всієї правоохоронної системи в цілому. З одного боку, це данина радянському функціональному перевантаженню Державтоінспекції завданнями із забезпечення безпеки дорожнього руху на фоні інших суб'єктів. Однією з причин такого стану, на наш погляд, є зловживання застосуванням заходів державного примусу – продукту спотвореного розуміння призначення адміністративного права. Як слушно підкреслював В.Б. Авер'янов, «сьогодні конче потрібно докорінно змінити пануючий стереотип сприйняття громадською думкою самої галузі адміністративного права, яке зазвичай асоціюється у населення

з розпорядчим втручанням у становище приватних осіб, заборонами, примусом, заходами відповідальності до цих осіб. З урахуванням цього авторитетний російський правознавець Ю. Тихомиров досить влучно назвав радянське адміністративне право «страшилкою» минулих десятиліть. Це дуже стійка традиція, що властива загалом пострадянській юридичній науці та практиці, включаючи й українську. У багатьох конкретних випадках дії адміністративного права ця стара традиція має зовсім недемократичний (точніше – антидемократичний) вияв. Але за багато років існування колишньої партійно-тоталітарної держави ми так до цього звикли, що навіть не помічаємо неприйнятності подібного становища» [10, с. 79].

Висновки. На жаль, така традиція перейшла не тільки в підручники та посібники, а й у площину наукових досліджень, де досліджувалася майже виключно діяльність Державтоінспекції, перевантаженої контрольно-наглядовими (притаманними здебільшого інспекціям) та юрисдикційними повноваженнями, які є візиткою поліцейської діяльності. Втім, захоплення цією структурою надання послуг було надмірно комерціалізовано на тлі недорозвинутих відносин надання послуг в цілому як у законодавстві, так і у свідомості громадян, що завдало певної шкоди цьому важливому інституту громадянського суспільства – забезпеченню органами публічної адміністрації безпеки дорожнього руху.

Бібліографічні посилання

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/ 2010.
2. *Комзюк А.Т.* Напрямки розвитку адміністративного права України в контексті пріоритетного забезпечення прав і свобод людини і громадянина // Вісник Харків. націон. ун-ту внутр. справ. – 2011. – Спецвипуск № 2 (53). – С. 206-215.
3. *Кузьменко О.В.* Правова детермінація поняття «публічне адміністрування» // Юридичний вісник. – 2009. – № 3 (12).
4. *Аверьянов В.Б.* Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11-17.
5. *Курінний Є.В.* Предмет і об'єкт адміністративного права України: Монографія. – Дніпропетровськ, 2004.
6. Розвиток публічного права в Україні: Доповідь за 2007 – 2008 рр. / За заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка. – К., 2009.
7. *Коломоєць Т.О.* Адміністративне право України: Академ. курс: Підруч. – К., 2011.
8. *Зозуля І.В.* Теорія і практика реформування системи органів МВС України: адміністративно-правові засади: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Дніпропетровськ, 2011.
9. *Ковальська В.В.* Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – К., 2009.
10. *Авер'янов В.Б.* Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації // Право України. – 2010. – № 3. – С. 72-79.

Надійшла до редакції 01.03.2012