

суб'єктності – звичайні, спеціальні та надзвичайні; 4) за дією у просторі; 5) за дією у часі; 6) залежно від кола осіб; 7) залежно від об'єкта.

Висновки. Підбиваючи підсумок вищевикладеному, можна зробити узагальнюючий висновок. Весь масив адміністративно-правових режимів можна поділити за такими основними критеріями: 1) за приналежністю норм права, які здійснюють державне регулювання суспільних відносин у відповідних сферах взаємодії публічної адміністрації та з іншими суб'єктами права – на підгалузеві та інституціональні; 2) за сферами реалізації публічного інтересу весь масив адміністративно-правових режимів всередині галузі адміністративного права – на адміністративно-правові режими у сфері публічного управління (режими функціонування органів публічної адміністрації) та адміністративно-правові режими в адміністративно-політичній, економічній та соціально-культурній сферах; 3) за засобами правового регулювання – на прості, комплексні та міжгалузеві.

Запропонована нами класифікація, на нашу думку, найбільш повно розкриває своєрідність адміністративно-правових режимів у теорії адміністративного права.

Бібліографічні посилання

1. Адміністративне право України: Підруч. / За заг. ред. Т.О. Коломoeць. – К., 2009.
2. Кузнiченко С.О. Феномен правового режиму в адміністративному праві // Форум права. – 2007. – № 1. – С. 109-112.
3. Адміністративне право України: Підруч. для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – Х., 2000.
4. Тихомiров Ю.А. Публичное право: Учеб. – М., 1995.

Надійшла до редакції 04.09.2012

В.В. Доненко

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

УДК 342.95

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Проаналізовано шляхи реформування адміністративного права в царині безпеки дорожнього руху.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, публічне адміністрування, функції держави.

Аналізуються пути реформирования административного права в сфере безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, публичное ад-

министрирования, функции государства.

In the article the ways of reformation of administrative law in the field of safety of travelling motion are analysed.

Keywords: *safety of travelling motion, public administrations, functions of the state.*

Постановка проблеми. Україною пройдено важливий шлях у формуванні та закріпленні інституцій сучасної держави. Виконання цього завдання неможливе без радикального реформування адміністративного права в напрямку запровадження «людиноцентристської» ідеології адміністративного праворозуміння.

Комплексне та системне вдосконалення основних напрямків розвитку адміністративного права України як засобу забезпечення виконання головного обов'язку держави є однією з важливих складових реформ в Україні. Напрямки розвитку адміністративного права постійно перебувають у сфері інтересів вчених-адміністративістів. Ними констатується процес розширення сфери суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права, а також визнання суттєвих змін у формах і методах публічного управління, зумовлених якісними змінами управлінського змісту держави. Враховуючи ту обставину, що адміністративне право є однією з основних галузей національного права, втіленням публічного права та виступає основним засобом правового забезпечення адміністративної реформи, виникає нагальна необхідність теоретичного опрацювання відповідних проблем адміністративного права, а її розвиток з радикально нових позицій має прискорити адаптацію вітчизняного адміністративного права до найкращих його моделей, що склалися у світі.

З огляду на сучасний розвиток адміністративно-правової доктрини актуалізується проблема публічного адміністрування сферою безпеки дорожнього руху в Україні. З визнанням пріоритетності утвердження та забезпечення прав людини в адміністративно-правовій науці цілком обґрунтовано здобула поширення позиція щодо запровадження сервісної концепції, відповідно до якої суб'єкти публічного управління мають якнайповніше забезпечувати права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб. Саме крізь призму оновленого розуміння ролі адміністративного права постає завдання дослідження безпеки дорожнього руху. Погляди влади та громадянина щодо необхідності такої діяльності як важливої складової успіху трансформації відносин у цій сфері співпадають.

В аваріях на автошляхах світу щорічно гине 1 300 000 людей, близько 50 млн людей отримують травми, які призводять до інвалідності. Україна за рівнем смертності від ДТП посідає п'яте місце в Європі. В нашій країні щороку відбувається майже 200 тис. ДТП, з них 26 тис. – з тілесними ушкодженнями. Кожна третя загибла особа – молода людина віком до 29 років. За оцінками Всесвітнього банку, втрати української економіки від ДТП щорічно сягають 5 млрд. доларів.

За роки незалежності в Україні створено відповідні нормативну ба-

зу та організаційну структуру, що забезпечують безпеку дорожнього руху. З моменту прийняття законів та створення організаційних структур внесено численні зміни та доповнення до чинного законодавства та у структуру й функціональну спрямованість органів, які забезпечують безпеку дорожнього руху. Здійснювалися спроби законодавця як лібералізувати, так і посилити адміністративну відповідальність за порушення у цій сфері, однак суттєвих позитивних зрушень це не дало.

Грунтовної наукової оцінки явища, які породжені експлуатацією транспортних засобів, отримали не тільки на адміністративно-правовому просторі, але і серед представників юридичної науки, фахівців різних галузей знань. Стає очевидним, що фундаментальні наукові дослідження в цій сфері мають спиратися як на теоретичні правові концепції та погляди, сформовані українськими вченими у сфері безпеки дорожнього руху, так і оновлене розуміння сучасної доктрини українського адміністративного права.

З іншого боку, існує необхідність критичного підходу до традиційного ставлення і висвітлення питань забезпечення безпеки дорожнього руху, в межах і форматі, який був окреслений доктриною радянського адміністративного права, характеризується як право державного управління та знайшло своє втілення у практичній площині. Про це може свідчити провідна роль Державтоінспекції в цьому питанні, а також наявність етатистських традицій у більшості досліджень з цієї проблематики. Актуальність зазначеного дослідження полягає в тому, що, з позицій «людиноцентристської» ідеології, держава має «служити» інтересам громадян – шляхом всебічного забезпечення пріоритету їх прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації. В оновленій доктрині вітчизняного адміністративного права діяльність публічної адміністрації у сфері безпеки дорожнього руху не досліджувалась, хоча в цьому є необхідність як з теоретичних позицій, так і з позицій формування ефективних заходів публічного адміністрування безпеки дорожнього руху.

Розуміння того, що вітчизняне адміністративне право перетворюється з права державного управління на галузь, яка визначає перш за все права та обов'язки публічної адміністрації щодо суб'єктів громадянського суспільства, а наукове осмислення і подальша розробка теорії публічної адміністрації є одним з магістральних напрямків доктринального його оновлення – трансформація у сучасну галузь європейського змісту – дозволяє запропонувати підходи до нового етапу адміністративно-правових досліджень у вітчизняному праві.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Наукове підґрунтя спостережень та висновків щодо встановлення сутнісних характеристик публічного адміністрування безпеки дорожнього руху становлять дослідження природи права та явища безпеки на філософсько-теоретичному рівні, які здійснені С.С. Алексєєвим, В.І. Жульовим, Д.А. Керімовим, М.І. Козюброю, В.В. Копейчиковим, В.В.

Лук'яновим, О.В. Мальком, С.С. Маїлянном, В.А. Мисливим, Л.Р. Наливайко, М.І. Пановим, О.В. Петришиним, П.М. Рабіновичем, Ю.І. Римаренком, В.М. Селівановим, О.Ф. Скакун, О.Д. Тихомировим, Ю.А. Тихомировим, О.Н. Ярмишем та ін. Теоретичну основу моделі публічного адміністрування безпеки дорожнього руху, окресленого новою ідеологією адміністративного права відповідно до його суспільної цінності, складають праці В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, К.С. Бельського, В.М. Бевзенка, А.І. Берлача, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, П.В. Діхтієвського Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, М.В. Корнієнка, В.В. Конопльова, Є.В. Курінного, В.І. Курила, А.Т. Комзюка, О.Л. Копиленка, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янця, Р.С. Мельника, Н.Р. Нижник, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, В.П. Петкова, С.В. Петкова, Т.О. Проценка, Д.В. Приймаченка, С.Г. Стеценка, О.П. Рябченко, В.П. Тимощука, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупи, О.І. Харитонові, Х.П. Ярмакі та ін.

Генезис теоретичного пошуку сутності публічного адміністрування безпекою дорожнього руху зумовив звернення до праць учених, які досліджували проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху. З моменту здобуття Україною незалежності такі дисертаційні роботи виконали: С.В. Бабанін, І.В. Бригадир, В.В. Бондар, Б.Ю. Бурбело, М.Ю. Веселов, А.В. Гаркуша, Г.В. Галімшина, Т.М. Гапотченко, С.В. Гізимчук, Г.К. Голубева, Т.О. Гуржій, С.М. Гусаров, В.С. Гуславський, Д.С. Денисюк, Є.В. Довженко, О.В. Домашенко, М.М. Долгополова, В.В. Доненко, В.В. Донський, В.В. Єгупенко, В.В. Ємельяненко, В.А. Звіряка, Ю.Ф. Іванов, М.П. Климчик, С.А. Комісаров, В.М. Лозовий, П.П. Луцюк, П.С. Луцюк, Я.В. Матвійчук, М.А. Микитюк, Р.І. Михайлов, В.А. Мисливий, О.Л. Міленін, О.М. Мойсюк, В.Ф. Муцко, В.В. Новиков, Ю.В. Пирожкова, А.М. Подоляка, В.Й. Развадовський, А.Є. Рубан, О.Ю. Салманова, Л.Я. Свистун, М.М. Стоцька, А.О. Собакар, О.В. Філіпенко, Я.І. Хом'як, Є.В. Циба, І.І. Швидкий, В.М. Шудріков.

Слід зазначити, що за наявності значної кількості різноманітних джерел наукою не було розроблено цілісної теорії публічного адміністрування безпеки дорожнього руху, яка б відповідала новій доктрині вітчизняного адміністративного права як практичного спрямування на повніше забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Виклад основного матеріалу. Проведення в Україні чергового етапу адміністративної реформи має трансформуватися у запровадження нової моделі відносин, забезпечуючи становище приватної особи як суб'єкта, котрий наділений правами щодо публічної адміністрації. Остання, у свою чергу, має перед особою конкретні, чітко визначені обов'язки та є відповідальною за найповніше їх виконання. У цьому і полягає публічно-сервісна спрямованість адміністративного права.

На думку В.Б. Авер'янова, яку слід всіляко підтримувати та розви-

вати, публічна-сервісна спрямованість адміністративного права полягає у двох відносно самостійних напрямках дії (або функціях) даної галузі:

1) правозабезпечувальному, пов'язаному із *забезпеченням реалізації* прав і охоронюваних законом інтересів приватних осіб (до речі, такою ж мірою адміністративне право забезпечує і виконання різного роду обов'язків цих осіб, тому цей аспект розглядуваної функції доречно назвати “обов'язко-забезпечувальним”);

2) правозахисному, пов'язаному із *захистом* порушених прав і інтересів (а також їх поновленням).

Правозабезпечувальний напрямок, зі свого боку, передбачає адміністративно-правове регулювання широкого кола відносин, в яких громадянин (або інша приватна особа) стає певною мірою “рівноправним” учасником стосунків з державою. Адже поряд з правом уповноважених суб'єктів вимагати від громадян виконання покладених на них обов'язків громадяни, у свою чергу, також набувають права вимагати від владних органів та посадових осіб виконання певних обов'язків, що забезпечують реалізацію конкретних суб'єктивних прав громадян.

Фактично ж ідеться про більш точне визначення пріоритетів у діяльності держави, механізм реалізації публічної адміністрації загалом. Європейська традиція адміністративного праворозуміння зводиться до проголошення і практичного втілення ідеї верховенства і захисту прав громадян у сфері функціонування публічної влади. Всупереч цьому існуюча дотепер пострадянська модель адміністративного права й досі перебуває в рамках колишньої управлінсько-юрисдикційної ідеології.

Враховуючи загальну тенденцію трансформації адміністративного права на засадах “людиноцентристської” ідеології, слід наголосити, що у новій адміністративно-правовій доктрині головною має бути визначено публічно-сервісну (на противагу управлінській) спрямованість галузі адміністративного права [1, с. 171].

Зазначений підхід передбачає суттєву зміну методу регулювання цих відносин. Адже випадків, коли встановлюється рівне право сторін на взаємні вимоги одна до одної, а також найширші можливості юридичного (і головне – не тільки позасудового, а й судового) захисту прав і охоронюваних законом інтересів колишньої “підвладної” сторони адміністративних правовідносин, існуватиме все більше. Саме це, як перекожливо свідчить світовий досвід, і є властивим демократичним державам.

Саме через оновлення методу адміністративного права має бути забезпечена нова суспільна спрямованість цієї галузі відповідно до проголошеного у Конституції України пріоритету прав людини у відносинах з державою (ст. 3), що вимагає принципово нових засобів регулятивного впливу адміністративно-правових норм. Якщо казати узагальнено, адміністративне право *має більше встановлювати обмеження для держави* (зрештою, для всієї публічної влади) *і менше – для людей* (так само як й інших приватних осіб). Саме ця вимога повинна стати провідним імперативом у трансформації методу регулювання цієї правової галузі [1,

с. 171-172].

Саме на зазначену вище спрямованість має бути зорієнтована модель майбутнього органу публічного адміністрування, в якому, перш за все у функціональному завантаженні, з традиційної владно-управлінської буде виокремлено публічно-сервісну діяльність. Формування інституту публічної адміністрації дозволяє, з одного боку, по-іншому презентувати відносини, які раніше інакше як управлінські і не розглядались; через зміну у формуванні позицій у взаємовідносинах публічна влада – громадянин запровадити принципово нове розуміння публічно-владної діяльності – як публічне адміністрування. Втім, визначення з функціональним завантаженням публічної адміністрації вимагає від дослідника пошуку принципово нових форм організаційного забезпечення цієї діяльності.

У зв'язку з цим неодноразово наголошувалося на необхідності визначення центрального органу публічного адміністрування безпеки дорожнього руху, яким у жодному разі не може залишатися Державтоінспекція (чи МВС України), а також Міністерство інфраструктури (останнє – принаймні в існуючому зараз вигляді). Хоча такими вони мають залишатися певний перехідний період, який матиме чітку часову регламентацію.

Схожих висновків було досягнуто у ході розробки проекту Закону «Про безпеку дорожнього руху», який в цілому, на жаль, продовжує пострадянські традиції у формуванні нормативної бази у сфері дорожнього руху і не містить принципових новел, інноваційного підходу до вирішення питань безпеки дорожнього руху. Перспективною, на наш погляд, у цьому проекті є ст. 7 «Повноваження спеціально уповноваженої організації (або Ради з БДЦ при КМУ) з питань забезпечення безпеки дорожнього руху». У зв'язку з цим наведемо декілька власних міркувань з цього нетрадиційного підходу до вирішення цієї проблеми.

Процес становлення в Україні публічного адміністрування, яке в сучасному світі являє собою складний механізм, де поряд з міністерствами та відомствами функціонує безліч відносно самостійних державних установ, які користуються адміністративною та фінансовою автономією. Такі децентралізовані установи набувають у сучасному світі все більшого розповсюдження та впливу, оскільки виконують завдання, які не здатна вирішити централізована державна адміністрація. Перед державою постають проблеми, які потребують не тільки швидкого вирішення, але й, головне, спеціалізованого підходу до їх вирішення. У зв'язку з цим у більшості країн світу створюються спеціальні автономні структури, на яких покладаються відповідні функції із самостійного вирішення конкретних проблем. Це своєрідна паралельна адміністрація, яка є більш ефективною, ніж існуючі елементи сталої системи виконавчої влади. Втім, навіть у більш розвиненому європейському суспільстві ні на законодавчому рівні, ні у практиці державного управління не напрацьовано єдиного найменування цих своєрідних адміністративних

структур.

Правове становище децентралізованих органів є специфічним у кожній країні. Правовий режим кожної автономної установи фіксується у спеціальному акті про створення нового децентралізованого органу. На наш погляд, слід відійти від практики реформування Державтоінспекції як «головного органу, на який покладається забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні, що входить до системи органів Міністерства внутрішніх справ України», функціонально перевантаженого Міністерства інфраструктури, а здійснити спробу перейти від застарілих вітчизняних стандартів до запровадження, запозичення позитивного іноземного досвіду. Заради істини слід згадати, що в Україні з 1995 по 1998 р. існувала Державна комісія з безпеки дорожнього руху, яка координувала діяльність центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій. До складу цієї Комісії входили представники Кабінету Міністрів, міністерств внутрішніх справ, економіки, освіти, охорони здоров'я, транспорту, фінансів, зв'язку, Держстандарту, Генеральної прокуратури, Укравтодору, які відповідно до принципу єдності повинні були виконувати єдину функцію – забезпечення безпеки дорожнього руху. Комісії з безпеки дорожнього руху було створено не тільки на державному рівні, а й на регіональному, на місцях: при обласних державних адміністраціях, міськвиконкомах та райдержадміністраціях [2].

Пропозиції щодо визначення координуючого органу, суб'єкта координаційних повноважень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, створення статутного органу з чітко визначеною компетенцією мали місце у публікаціях вітчизняних та закордонних фахівців. Ідея створення національних рад з безпеки дорожнього руху існує досить давно, але її реалізація, очевидно, потребує іншого підходу [3].

Пропонується при вирішенні питання про координуючий орган у сфері забезпечення дорожнього руху використовувати два варіанти: по-перше, надання повноважень координатора органу державної влади з числа існуючих; по-друге, створення нового суб'єкта з власним робочим апаратом. На роль спеціального координатора у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху сьогодні з діючих органів державної влади претендують два суб'єкти – МВС та Міністерство інфраструктури, що мають спеціальні підрозділи в галузі автомобільного транспорту. МВС України, на яке чинним законодавством поряд з багатьма іншими завданнями покладено безпосередній обов'язок щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, і виступає фактичним координатором у зазначеній сфері. Стосовно другого варіанта, тобто створення нового суб'єкта з координаційними повноваженнями, спостерігається певна складність його реалізації в організаційно-правовому та фінансовому плані, тим більше що такий суб'єкт державного управління повинен мати не лише центральний апарат, але й регіональні та місцеві підрозділи. Проте перевагою цього варіанта є організаційна самостійність координатора, що являє со-

бою важливий фактор ефективності його діяльності, оскільки найбільш повно забезпечує розподіл функцій виконання та контролю за виконанням управлінських рішень [3, с. 53-54].

Погоджуючись у цілому з означеною проблематикою, запропонуємо власний підхід до реалізації новітнього підходу до проблеми безпеки дорожнього руху. На нашу думку, вона має вирішуватися в руслі формування теорії публічного адміністрування, спиратися на публічно-сервісну функцію держави замість традиційного державного управління. Зазначена нами новація може бути реалізована, коли зміни у запровадженні публічного адміністрування буде здійснено й в інших сферах публічної влади.

В Україні, на нашу думку, слід створити Національну комісію з публічного адміністрування безпеки дорожнього руху, якій функціонально підпорядковуватимуться всі суб'єкти публічної адміністрації в цій сфері (органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, інші суб'єкти, яким ці повноваження делеговані, та можливі інші суб'єкти з такими делегованими повноваженнями, навіть і окремі фізичні та юридичні особи). Зазначена комісія (чи будь-який інший автономний орган з іншою назвою) є автономною структурою публічної адміністрації, не підпорядковується ані уряду, ані міністерствам, а лише контролюється ними за стратегічними питаннями управління та є підзвітною Верховній Раді (наприклад, через щорічну звітність, затвердження стратегії розвитку, короткострокові та довгострокові програми, заслуховування на Верховній Раді, відповідних комітетах ВР, громадських обговореннях та слуханнях, періодичність яких має чітко визначений характер та обґрунтованість).

По-перше, в оперативну, поточну діяльність цієї установи урядові структури в особі їх представників втручатися не мають права. В основу її роботи мають бути покладені принципи децентралізації, адміністративної та фінансової автономії. Адміністративна автономія означатиме самостійність у прийнятті рішень власної компетенції: у визначенні внутрішньої організації та регламенту власної діяльності, у створенні служб та інших підвідомчих структур, кадровій політиці. Фінансова автономія полягає в наявності власного майна та бюджету, відокремленого від майна та бюджетів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, наявності фінансування з державного бюджету. Втім, фінансування може мати різний характер та форми.

По-друге, запропонована Національна комісія з публічного адміністрування безпеки дорожнього руху має бути органом спеціальної компетенції, тобто мати право виконувати лише ті функції, набувати права та нести обов'язки, які прямо зазначаються в акті про її створення. Таким чином, на комісію розповсюджується принцип «дозволено лише те, що прямо закріплено».

По-третє, Національна комісія з публічного адміністрування безпеки дорожнього руху є суб'єктом публічного права та зобов'язана забезпечувати не приватні, а публічні інтереси. На неї має бути покладено

розпорядні повноваження щодо приватних та юридичних осіб незалежно від форм власності. Ця структура має бути наділена контрольно-наглядовими та координаційними функціями, правом самостійно ухвалювати не тільки індивідуальні акти, але і регламентні (загальні) акти регулювання.

Зазначена пропозиція потребує як подальшого додаткового поглибленого обґрунтування, опанування міжнародного досвіду, апробації та експериментальної бази, так і довготривалої поетапної реалізації цієї концептуально протилежної від існуючої моделі публічного адміністрування безпеки дорожнього руху.

Прийняття зазначених змін потребує ґрунтовного їх опрацювання науковою спільнотою, проведення спеціальних конференцій, круглих столів, експериментів та поетапності запровадження. Без урахування чергового етапу адміністративної реформи, перспектив запровадження публічного адміністрування, яке базується на публічно-сервісних відносинах, утвердження поваги до людини з боку публічних інституцій створення такої публічної адміністрації, пріоритетом діяльності якої є людина, на противагу від пострадянського державного управління з його традиційним бюрократизованим адмініструванням, здійснити неможливо.

У США і Європі, наприклад, процеси децентралізації й делегування більших прав для прийняття рішень місцевим адміністраціям тривають. Це є наслідком визнання того факту, що головною умовою ефективних дій місцевих органів влади є необхідний рівень управлінської та фінансової незалежності, самостійності за умов ефективного контролю та відповідальності. Головним критерієм раціональної децентралізації виступає досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидіарність, що означає найнижчу оптимальну межу втручання уряду в місцеві справи.

Наприклад, у США автономні адміністративні установи мають статус незалежних агенцій (*independent agencies*). Вони є самостійними суб'єктами права, юридично підзвітні не Президенту, а Конгресу та здійснюють виконавчо-розпорядчі та нормотворчі повноваження. До того ж вони володіють і квазісудовими функціями – розглядати та приймати рішення з адміністративно-правових спорів, що стосуються прав та обов'язків приватних осіб [4, с. 62].

У Франції суб'єктами адміністративного права, які не входять до системи міністерського підпорядкування, є незалежні адміністративні органи та публічні установи. Вони виведені з централізованої публічної адміністрації, на них не розповсюджується дія інституту адміністративного піклування. Так, незалежні адміністративні органи наділяються рекомендаційними та контрольними повноваженнями, правом проводити розслідування, ухвалювати не тільки індивідуальні, але і регламентарні акти управління. Втім, хоча їх діяльність і підпадає під публічно-правове регулювання і вони не є суб'єктами приватного права, на них не розповсюджується система міністерського адміністративного піклуван-

ня. Публічні установи є юридичними особами публічного права, які спеціалізуються на управлінні певною публічною службою.

У Швеції спеціальні відомства наділені внутрішньогалузевою автономією, вони є підзвітними перед урядом. Жоден міністр не має права втручатися у процес прийняття ними індивідуальних рішень. Парламент має право ставити питання щодо їх діяльності лише безпосередньо голові відомства. Розмежування повноважень між міністерствами та відомствами побудоване таким чином, що за міністерствами закріплюється право визначати загальну політику у відповідній сфері чи галузі управління, а за відомствами – втілювати її у життя.

Незалежні адміністративні установи створюються, як правило, вищими органами державної влади: головою держави, парламентом, урядом. Рідше повноваження зі створення децентралізованих установ надаються міністерствам чи центральним відомствам.

Існує багато класифікацій, в основу яких покладено різні критерії організації та діяльності автономних відомств: сфера діяльності, термін повноважень, функціональний, територіальний компетентності, форми участі в управлінській діяльності. Залежно від сфери діяльності виділяють три види незалежних адміністративних установ, які функціонують: 1) в господарсько-економічній, 2) соціально-культурній та 3) адміністративно-політичній сферах. За терміном дії децентралізовані установи поділяються на постійні і тимчасові. Постійні відомства утворюються без вказівки на конкретний період часу, протягом якого вони мають функціонувати. Тимчасові органи створюються для вирішення конкретного завдання, після виконання якого вони припиняють своє існування. Проте якщо була доведена ефективність нової форми управління, то можливим стає перетворення тимчасового утворення на постійно функціонуючу децентралізовану структуру. Законодавство зазвичай не стільки надає автономним відомствам конкретних повноважень, скільки пропонує їм виконувати певну функцію (наприклад, контролювати використання електроенергії всіма споживачами, екологічну безпеку тощо). Не випадково незалежні установи вважаються втіленням функціональної децентралізації: вони більше створюються як функціональні органи для здійснення переважно однієї чи декількох управлінських функцій.

З урахуванням виконуваних ними функцій виокремлюють такі види децентралізованих органів: регулюючі, координуючі, розподільчі, узгоджувальні.

Залежно від територіальної компетентності виокремлюють національні, регіональні та місцеві децентралізовані установи. За формами участі в управлінській діяльності виділяють: а) владні децентралізовані установи, які мають право ухвалювати самостійні рішення з питань своєї компетенції; б) консультативні, які наділені дорадчими повноваженнями та допомагають уряду чи міністерству в розгляді спірних питань (наприклад, Комісія по сільській місцевості Великобританії).

Як правило, у світі централізована адміністрація більш суворо контролює незалежні відомства, які виконують соціальні функції, що має прояв у відомих формах контролю: адміністративному, фінансовому, судовому та парламентському [4, с. 58-72].

В Україні, на наш погляд, відбувається поступовий рух до удосконалення існуючої системи виконавчої влади. Так, згідно з указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 затверджено схему організації та взаємодії органів виконавчої влади із розподілом на: а) міністерства; б) центральні органи виконавчої влади (агентства, служби, інспекції); в) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується КМУ через відповідних його членів (віце-прем'єр-міністрів, міністрів). Статус центральних органів виконавчої влади визначено у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р., що цілком можна розглядати як подальший етап адміністративної реформи (деталізацію нормативних положень, «анонсованих» в указах Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. та «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2010 р.) [5].

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба; якщо більшість складають функції управління об'єктами державної власності – як агентство; якщо більшість функцій складають контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства – як інспекція.

Центральні органи виконавчої влади України поділені, згідно з указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1985/2010, на: міністерства, агентства (здійснюють управління об'єктами державної власності), інспекції (здійснюють державний нагляд, контроль), служби (надають адміністративні послуги), центральні органи влади зі спеціальним статусом [6, с. 89].

На наш погляд, зазначені зміни, так би мовити, передують впровадженню децентралізованих систем публічного управління в Україні. Дана думка має підтримку й у публікаціях вітчизняних адміністративістів: «вважаємо за доцільне проведення наукових досліджень у напрямку визначення систем органів виконавчої влади, уповноважених реалізовувати повноваження на виконання певної функції органів виконавчої влади, вивчення їх підсистем та формування пропозицій щодо удосконалення розподілу між ними повноважень для підвищення ефективності реалізації конкретних функцій» [7, с. 229]; «досить важливе значення для реформу-

вання на рівні центральних органів має також більш обґрунтоване питання щодо існування так званих ЦОВВ зі спеціальним статусом. Вважаємо, що вони мають бути взагалі виведені зі складу центральних органів виконавчої влади і тим самим отримати новий статус, який повніше відповідатиме їх «спеціальному» призначенню... Законодавчо запровадити окрему категорію органів виконавчої влади, а саме загальнодержавних органів зі спеціальним статусом. Їх підвідомчість має обмежуватись залежно від конкретного змісту спеціального статусу такого органу, який встановлюється в кожному випадку окремим компетаційним (або статусним) законом» [8, с. 295-296]; «під час реалізації заходів адміністративної реформи потребує подальшої оптимізації своєї конструкції не тільки загальна система органів виконавчої влади, а й кожен окремий її складовий компонент – міністерство, державний комітет або інший центральний орган виконавчої влади» [9, с. 258].

Таким чином, розвиток суспільних відносин, трансформація державного ладу та правової системи України неодмінно позначиться на змісті виконуваних функцій держави, що забезпечують державно-владний вплив у найважливіших сферах життєдіяльності суспільства. Зміни, що відбуваються в соціально-економічному, політичному, культурному житті країни, об'єктивуються у щоденній діяльності держави та її апарату, виступають зовнішнім фактором, що має призводити до перегляду змісту, співвідношення, переліку функцій держави, здійснюваних через органи публічної адміністрації [7].

Розвиток публічно-правових відносин об'єктивізує необхідність держави забезпечити реалізацію нових потреб суспільства, в тому числі і через створення структур публічної адміністрації, які можуть не вписуватися в її традиційну схему органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а мати зовсім інший вигляд делегованих владою повноважень. Вони концентруються на забезпеченні одного або декількох напрямків та мають суттєве значення для суспільства, в якому приватний та суспільний інтерес досягають найвищої форми громадського консенсусу: з одного боку, делегування публічних повноважень цьому органу, а з іншого – максимальна підтримка діяльності з боку суспільства через участь у функціонуванні цих утворень, спрямованість існуючих громадських утворень та створення нових для підтримки його діяльності.

Висновки. Таким чином, нами здійснено спробу обґрунтувати проєкт утворення децентралізованої структури у сфері публічного адміністрування безпеки дорожнього руху з урахуванням розвитку адміністративної реформи та новітнього стану розвитку доктрини українського адміністративного права.

Запропонована нами модель із запровадження Національної комісії з публічного адміністрування безпеки дорожнього руху як децентралізованого органу публічної влади може мати й альтернативну назву, наприклад Національна Служба безпеки дорожнього руху, Національна агенція публічного адміністрування безпеки дорожнього руху тощо. До юрисди-

кції цієї структури має перейти публічно-сервісна складова діяльності всіх інших суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху, координаційні та узгоджувальні, контрольно-наглядові повноваження; її посадові особи мають набувати статусу державних службовців тощо. Зазначена новація не позбавлена певної критичної складової чи дискусійності, але запропонована модель є концептуальною і тому має тільки абрис структури, яка буде публічно затребуваною, прийнятною та підтриманою.

У досліджуваних та інших сферах у майбутньому будуть ширше використовуватися децентралізовані структури публічної адміністрації як суспільно комфортні оболонки публічного адміністрування, що є формою реалізації публічно-сервісної функції держави, механізмом реального забезпечення прав і свобод громадян, рівності учасників публічно-правових відносин. Така організаційна форма не є цілком новою: по-перше, закордонна практика має численні приклади позитивного функціонування цих інститутів; по-друге, Україна має досвід існування подібних структур, основними вадами яких, на наш погляд, було пристосування старої радянської доктрини до нової управлінської форми, чому саме вони і не мали відповідного ефекту, залишаючись структурою старої формації, аналогічною існуючим традиційним органам виконавчої влади: міністерствам, відомствам, держкомітетам тощо; по-третє, публічно-сервісні відносини не просто являють собою рівність громадян з публічною владою, а й детермінують відповідну громадську активність як безпосередньо в самих цих відносинах, так і «зовнішню» активність суспільства через створення нового покоління громадських ініціатив, сучасних їх проявів та засобів реалізації, з використанням сучасних інформаційних технологій та технологій майбутнього. Громадська активність у цих відносинах та у створюваних ними зовнішніх громадських структурах має стати ефективним механізмом контролю за діяльністю децентралізованої публічної адміністрації.

Альтернативи зміні не просто структур органів державної влади, а їх функціонального спрямування не існує. Зміна балансу відносин між державним управлінням та публічним адмініструванням на користь останнього є не механічним процесом, а результатом еволюції людської цивілізації на шляху до побудови громадянського суспільства, правової держави, концентрованого суспільного інтересу як результату погодження публічного та приватного інтересів, який реалізується у публічно-владних організаційних формах.

Запорукою успіху у вирішенні цього питання має стати робота над проектом нової редакції Конституції України, яка має бути здійснена відповідно до указу Президента України від 21 лютого 2011 р. № 224 «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї» і визначити мету створення, статус Конституційної Асамблеї, завдання, принципи, форми та порядок організації її діяльності. Відтак, одним з найважливіших напрямків має стати спрямування чергового етапу адміністративної реформи у практичну площину Основного Закону з метою

конституційного закріплення нововведень з сучасної доктрини науки українського адміністративного права. За висловом Є.В. Курінного, «нагальною проблемою вітчизняної владно-управлінської моделі, розв'язання якої значною мірою допоможе усунути згадане домінування, є впровадження нового для нашої країни достатньо ефективного і перевіреного історією розвитку демократичних країн принципу державного управління щодо першочергової реалізації суспільних потреб та інтересів, закріплених в основах внутрішньої та зовнішньої політики держави» [9, с. 255].

Переосмисленню змісту і спрямованості реформ публічного адміністрування з позицій подальшого вдосконалення демократії і розвитку правової держави сприяють кардинальні зміни в зовнішньому глобалізованому світі, що відбуваються на початку ХХІ ст., зокрема трансформація сутності і ролі держави в суспільстві, розвиток інформаційних технологій, невдоволення громадян бюрократичними формами державного управління.

Бібліографічні посилання

1. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: Монографія / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – Дніпропетровськ, 2008.
2. Положення про Державну комісію з безпеки дорожнього руху: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 13 січня 1995 р. // ЗП КМ України. – 1995. – № 3. – С. 78.
3. Новые подходы к повышению безопасности дорожного движения: Доклад исследовательской группы ВОЗ. – Женева, 1991.
4. Бурбело Б.Ю., Головін А.П., Саєнко С.І. Безпека дорожнього руху: механізм адміністративно-правового регулювання взаємодії суб'єктів забезпечення: Монографія. – Луганськ, 2011.
5. Административное право зарубежных стран: Учеб. пособ. / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 1996.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 32. – Ст. 1026.
7. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. – К., 2011.
8. Пухтецька А.А. Функції держави та виконавчої влади: співвідношення змісту // Правова держава: Щоріч. зб. наук. пр. – К, 2010. – Вип. 21. – С. 229.
9. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2002. – С. 295-296.
10. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: Монографія. – Дніпропетровськ, 2004.

Надійшла до редакції 06.09.2012