

Режим доступу : [http://www.yuricom.com/ua/analytical\\_information/?id=11843](http://www.yuricom.com/ua/analytical_information/?id=11843)

3. Кримінальний проступок – нова правова реалія. Ч. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.yuricom.com/ua/analytical\\_information/?id=11843](http://www.yuricom.com/ua/analytical_information/?id=11843)

4. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. – К., 2004.

5. Толочко О. Кримінальне обвинувачення в контексті статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2553>

6. Андрусенко В.В. Конвенція про захист прав і основних свобод людини і кримінальний процес. – Режим доступу : <http://www.judges.org.ua/seminar21-4.htm>

7. Справа Гурепка проти України. Заява №38789/04. Рішення Європейського суду з прав людини від 08.04.2010 р. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.7146.0>

8. Банчук О. До питання про критерії розмежування адміністративних правопорушень і злочинів // Юридичний вісник. – 2009. – № 47. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/index.php/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-16-35/373-2011-07-28-09-22-39>.

*Надійшла до редакції 31.10.2012*

**В.В. Доненко**

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

УДК 342.95

## **НОВІ ФОРМИ СОЦІАЛЬНОЇ АКТИВНОСТІ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Досліджено нові форми соціальної активності у сфері публічного адміністрування безпеки дорожнього руху як важливі чинники у конструюванні демократичної моделі відносин влади та громадянина.

**Ключові слова:** дорожній рух, безпека дорожнього руху, публічне адміністрування, соціальна активність, влада, громадянин.

Рассмотрены новые формы социальной активности в сфере публичного администрирования безопасности дорожного движения как важные составляющие в конструировании демократической модели в отношениях власти и гражданина.

**Ключевые слова:** дорожное движение, безопасность дорожного движения, публичное администрирование, социальная активность, власть, гражданин.

Some new forms of social activity in the field of public administration of road safety as important components in the construction of a democratic model in power relations and citizen are considered.

**Keywords:** traffic, road safety, public administration, social activity, authority, citizen.

**Постановка проблеми.** Існуючий стан безпеки дорожнього руху засвідчує актуальність цієї проблематики в наукових колах та серед практиків, а також потребу суспільства в подібних дослідженнях для досягнення очікуваних результатів у цій сфері. Особливе місце у розв'язанні цієї проблеми належить правовим наукам, зокрема адмініст-

ративному праву. З огляду на розпочатий в Україні черговий етап адміністративної реформи, оновлення змісту сучасної доктрини українського адміністративного права, постає наукове завдання у вирішенні проблеми безпеки дорожнього руху на принципово нових засадах, окреслених доктриною адміністративного права, європейським вектором розвитку держави, через формування моделі публічного адміністрування безпеки дорожнього руху в Україні.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Сучасний стан проведених у країні досліджень у сфері безпеки дорожнього руху фахівцями різних галузей наукових знань за часи незалежності України створив необхідний базис для подальшого наукового пошуку. Так, 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. Галімішина, Т.М. Гапотченко, С.В. Гізимчук, Г.К. Голубєва, 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, О.В. Філіпенко, Я.І. Хом'як, Є.В. Циба, І.І. Швидкий, В.М. Шудріков. Проблема технічного забезпечення безпеки дорожнього руху було присвячено низку досліджень, які здійснили, зокрема: О.В. Берест, О.І. Булах, О.А. Ветрогон, І.І. Галак, О.М. Дудніков, Н.М. Дуднікова, О.О. Загоруй, С.В. Каракай, М.П. Климчук, Н.І. Кожуховська, І.Л. Кужильний, В.В. Кодрюкова, І.А. Мармур, М.А. Микитюк, О.В. Приймаченко, А.Є. Рубан, Л.І. Сопільняк, О.В. Толок, І.К. Шаша.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасний стан становлення оновленої доктрини вітчизняного адміністративного права вимагає докладання зусиль до творчого перегляду застарілих теоретичних стереотипів і догм стосовно фундаментальних понять та інститутів адміністративно-правової науки. Поставлене завдання має вирішуватися паралельно з розвитком доктрини українського адміністративного права, бути виразом практичної реалізації надбань теорії, відбуватися в усіх сферах публічного адміністрування, за умов відповідної політичної волі у поступовому запровадженні досвіду діяльності публічної адміністрації країн Європи. Для цього необхідно змістити акцент у проведенні досліджень у сфері безпеки дорожнього руху. Не применшуючи значення проведених досліджень, слід констатувати існування в них наслідків радянського адміністративного права, в основу якого було покладено інтерес перш за все держави, на чому переважно і зосереджено увагу при проведенні дисертаційних досліджень у минулому.

Спадщина В.Б. Авер'янова, яку необхідно не тільки використовувати та продовжувати окреслений визначним вченим шлях до запровадження реального людиноцентризму, спонукає нас до активізації наукових досліджень, запровадження новітніх підходів до вирішення проблем сучасності.

Тому подальша трансформація управлінських відносин, що триває в державі, поступово збагачує зміст діяльності відповідних органів щодо впорядкування відносин у сфері безпеки дорожнього руху і вимагає їх переорієнтації на пріоритетність всебічної реалізації захисту прав і свобод людини. Соціальною реалізацією функції права, втіленням його у суспільне буття має стати розробка нової парадигми у сфері безпеки дорожнього руху.

Комплексний характер проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху потребує її розгляду у взаємозв'язку з іншими галузями права на підставі онтологічних і гносеологічних властивостей. Теоретично-правовий аналіз правової природи, сутності і змісту формування публічних засад забезпечення безпеки дорожнього руху має спиратися на методологічний фундамент теоретичних здобутків учених, які досліджували та продовжують досліджувати складові цих відносин.

Розуміння того, що вітчизняне адміністративне право перетворюється з права державного управління на галузь, що 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 із магістральних напрямків доктринального його оновлення, трансформації у сучасну галузь європейського змісту, дозволяє запропонувати підходи до нового етапу адміністративно-правових досліджень у вітчизняному праві.

Просторове переміщення людей і вантажу – це потреба, без задоволення якої неможливе соціально-економічне життя і на обслуговування носіїв якої спрямований дорожній рух. Розвиток науки створює нові види транспорту – з одного боку, а з іншого – невпинний розвиток існуючих транспортних засобів породжує інші проблеми та протиріччя, які потребують вирішення. З огляду на це слід звернутися до міжнародного досвіду забезпечення безпеки дорожнього руху, який спирається перш за все на визначення інтересів особи у цьому процесі, їх забезпечення державою, розвиток різних форм соціальної активності громадян у сфері безпеки дорожнього руху, сформовані відносини публічного адміністрування безпеки дорожнього руху, відповідну систему публічного адміністрування, чітку систему планування та програмування у досягненні поставленої мети.

Вирішення поставленого завдання має враховувати такі основні фактори впливу на існуючу систему адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху, як формування публічної адміністрації, необхідність відповідного розвитку адміністративного права, розвиток юридичної освіти, навчальної дисципліни «адміністративне право», формування нової категорії правників, націлених на запровадження людиноцентристської ідеології у відносинах держави та людини у практичній площині.

Вирішення проблем у нормативному забезпеченні публічного адмі-

ністрування безпеки дорожнього руху має на меті також позбавлення у правовому полі залишків радянського права, радянської правової ідеології. Розвиток має бути поступовим, узгодженим з іншими сферами публічного адміністрування, бути втіленням оновлених положень Концепції адміністративного права.

У зв'язку з цим хочемо наголосити на пробудженні нових форм соціальної активності громадян, що потребує першочергового осмислення, всебічної підтримки та необхідного наукового обґрунтування.

Подальший розвиток «людиноцентристської» ідеології у відносинах держави та громадянина має спиратися, з одного боку, на активну позицію громадян, відповідний рівень їх соціальної активності, а з іншого – на забезпеченні державою в особі відповідних владних структур умов для її реалізації громадянами, громадськими об'єднаннями тощо. З цього приводу хотілося б звернути увагу на окремі аспекти громадської активності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Без будь-якого перебільшення можна констатувати, що ця сфера стосується всіх громадян незалежно від віку, статі, стану здоров'я, наявності посвідчення водія або автотранспортного засобу. Так, немовля, яке перевозять з пологового будинку, вже є учасником дорожнього руху – пасажиром. Населення перебуває в абсолютній залежності від автомобільного транспорту, вплив на економіку держави є більш ніж наочним: незначне подорожчання пального впливає на ціни, тарифи, послуги тощо.

Саме тому нові прояви соціальної активності громадян знаходять себе у сфері безпеки дорожнього руху. Треба віддати належне, що активність громадян у цій сфері завжди перебуває на досить високому рівні. Зокрема, це створення різних громадських організацій на кшталт «Спілка автомобілістів України», створення клубів шанувальників різноманітних марок автомобілів «Сеат-клуб», «Ауді-клуб», «Шкода-клуб» тощо.

Наприклад, у Дніпропетровську існує неформальна громадська організація, члени якої яскравою фарбою роблять помітки на проїзній частині в місцях значного пошкодження дорожнього полотна, відсутності люків та зливних решіток тощо. З одного боку, вони таким діями інформують водіїв, тим самим попереджаючи можливі дорожньо-транспортні пригоди, а з іншого – звертають увагу публічної адміністрації на негаразди у дорожньому господарстві.

Втім, особливого наголосу в останні роки набули явища, пов'язані з використанням у соціальних мережах, Інтернет-ресурсах даних з відеореєстраторів, мобільних телефонів, фотокамер тощо. Застосування їх є найрізноманітним, його умовно можна систематизувати на: 1) фіксацію порушень ПДР, ДТП тощо; 2) фіксацію дій працівників Державтоінспекції у спілкуванні з водіями транспортних засобів тощо.

Щодо першої позиції слід зазначити, що фіксація дорожньо-транспортних подій на місці їх скоєння (з подальшим розміщенням їх у соціальних мережах) в абсолютній більшості випадків здійснюється очевидцями та свідками події і має надійну доказову базу у розгляді фа-

кту ДТП та прийнятті відповідного процесуального рішення, а з іншого боку – вимагає від влади об'єктивного та неупередженого розгляду справи, яка набула публічного наголосу через перегляд цієї події сотнями тисяч та навіть мільйонами користувачами Інтернету. На практиці це призводить до випадків, коли не вдається уникнути відповідальності окремим «мажорам», високопосадовцям, постаті яких досить відомі в усій Україні. Тим самим, таку форму соціальної активності громадян ми можемо розглядати як нову форму громадського контролю, важливий елемент у відносинах держави і громадянина.

На тлі такої активності громадян створюються громадські організації, на кшталт «Дорожного контролю», що має відповідний сайт з однойменною назвою та чиї активісти проводять фіксацію дорожньо-транспортних пригод, дій працівників Державтоінспекції з подальшим розміщенням її в соціальних мережах. Не всі відзняті сюжети є беззаперечним фактом порушень, в усіх випадках проводяться відповідні перевірки, надається відповідна оцінка. Окремі мають навіть провокаційний характер. Втім, Державтоінспекція довгий час не могла зорієнтувати свій особовий склад на намагання громадян зняти їх на відео, про що можуть свідчити численні конфлікти між працівниками ДПС та громадянами, які намагалися зняти їх на відео.

У серпні 2012 року Державтоінспекцією було видано інструктивний лист, в якому роз'яснювалася, з посиланнями на різні норми, навіть Конституцію України, незаконність дій з відеофіксації дій працівників Державтоінспекції. Зазначений крок Державтоінспекції викликав хвилю негативних емоцій як водіїв, так і фахівців, політиків, юристів тощо. Буквально за добу стала зрозумілою неспроможність не тільки Державтоінспекції усвідомити сутність партнерських відносин у сьогоденних реаліях на рівні правосвідомості та соціальної активності громадян, але і захищатися від відеофіксації через видання сумнівних інструкцій з пропозиціями притягувати осіб, які здійснюють фотографування, до відповідальності. У результаті це рішення було поспішно скасовано. Проте резонанс набув такого розголосу, що Прем'єр-міністр на засіданні Кабінету Міністрів був вимушений давати свої роз'яснення щодо відеозйомки: «Люди незадоволені заявами нібито про заборону фіксувати на відео дії працівників Державтоінспекції. Не може бути в принципі такої заборони, навпаки, законом слід зрівняти фіксацію порушень, як водіями, так і представниками закону. Давайте в цьому питанні поставимо крапку». На його думку, всі рішення Кабміну повинні буди узгоджені з громадськістю, експертами та європейською практикою: «Слід продумати створення громадської ради з питань безпеки дорожнього руху та правопорядку на автошляхах при Кабінеті Міністрів як постійного консультативного органу».

Саме тому в Україні необхідно на законодавчому рівні зрівняти фіксацію порушень на дорогах водіями та представниками закону.

Питання правомірності застосування засобів відеофіксації розглядалися на конференції в офісі уповноваженого з прав людини Верховної Ра-

ди України 7 вересня 2012 р., організований Асоціацією українських спостерігачів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, серед основних напрямів роботи якої – розвиток механізмів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів України за участю представників "Дорожнього контролю", представників МВС та Державтоінспекції. Було прийнято рішення про створення робочої групи з представників МВС та неурядових громадських організацій для розробки нормативно-правового документа, який врегулює відносини у цій сфері.

Втім, проблема полягає не тільки у прийнятті відповідного рішення, а й у тому, як ці відносини мають у подальшому розвиватися, особливо у правовому полі. Ця ініціатива громадян має бути підтримана державою на законодавчому рівні, з чіткою регламентацією дій щодо відеозйомки як з боку громадян, так і з боку працівників Державтоінспекції. Ці питання настільки складні, особливо щодо їх правомірності, що навіть рішення Конституційного Суду стосовно відеофіксації не змогли повною мірою вирішити питання у цих правовідносинах (справа за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень ст. 263 КУпАП та п. 5 ч. 1 ст. 11 Закону України "Про міліцію" (справа про строки адміністративного затримання); справа № 1-28/2011 від 11 жовтня 2011 р. № 10-рп/2011; справа за конституційним зверненням громадянина А.О. Багінського щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 14-1 КУпАП (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху); справа № 1-34/2010 від 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010).

Розвиток зазначених форм соціальної активності слід визнати результатом підвищення правосвідомості громадян, їх активної життєвої позиції, намаганням змінити складну ситуацію у сфері безпеки дорожнього руху. Старі, радянські форми активності громадян, якщо й існують, то більше на паперах і, що особливо прикро, в наукових публікаціях, захищених дисертаціях з проблем безпеки дорожнього руху. Безумовно, інститут позаштатних, добровільних помічників тощо має бути переглянуто з позицій сьогодення, формування публічного адміністрування в цілому у владній діяльності держави та публічного адмініструванні безпеки дорожнього руху зокрема. У Радянському Союзі було напрацьовано позитивну практику, за якої особи, які отримувати посвідчення водія, мали відпрацювати спільно з працівниками ДАІ патрулювання на автошляхах. Здебільшого вони здійснювали контроль за пішоходами при переході проїзної частини вулиць. Зараз така практика відсутня взагалі, нормативно не закріплена, хоча потреба в цьому більш ніж наочна. Працівники ДАІ не в змозі навести лад, тільки спільними зусиллями можна не лише покращити за допомогою спільного патрулювання хоча б ситуацію з порушеннями пішоходів (за даними ДАІ МВС України, тільки за 9 місяців 2012 р. пішоходами вчинено 12 470 тис порушень правил дорожнього руху, за участю пішоходів скоєно 660 ДТП, 78 осіб загинуло, з вини пішоходів вчинено 299 ДТП, 46 осіб загинуло; з вини нетверезих водіїв скоєно 33 ДТП, 6 осіб загинуло [1]), а створити ат-

мосферу взаємної відповідальності за безпеку дорожнього руху, лібералізувати відносини між Державтоінспекцією та населенням, закласти основи для впровадження відносин публічного адміністрування в цій сфері європейського гатунку. Такий захід, як відпрацювання певної кількості годин з охорони правопорядку на автошляхах, слід розглянути у ролі можливого додаткового стягнення при накладенні покарання безпеки дорожнього руху, а може, і як альтернативу адміністративному покаранню.

Зазначене є завданням сьогодення з поетапною довготривалою його реалізацією. Справа публічного адміністрування безпеки дорожнього руху має стати справою не тільки Державтоінспекції (а її роль як основного органу в координації діяльності з безпеки дорожнього руху має бути кардинально змінена), а усього суспільства. Громадяни повинні вбачати у працівнику Державтоінспекції (як і в будь-якому працівнику міліції/поліції) уособлення захисту, допомоги та підтримки в життєвій ситуації на автошляху. Примусова складова в діяльності цих органів залишатиметься, але її обсяги, порядок реалізації має бути чітко визначений на законодавчому рівні, доступний для ознайомлення всім бажаючим, набувати принципово нового змісту – забезпечити права громадян через застосування відповідних адекватних заходів впливу до осіб, які порушують правила дорожнього руху, і тим забезпечити їх права інших громадян. Побудова партнерських відносин громадян з Державтоінспекцією за роки незалежності пройшла декілька спроб, всі вони, на нашу думку, не знайшли належної реалізації. Державтоінспекція видавала та продовжує видавати безліч відомчих нормативних актів, в яких регламентує роботу своїх працівників у відносинах з громадянами.

Втім, сутність публічного адміністрування полягає в активізації саме громадянської активності через передачу окремих повноважень громадським організаціям, окремим громадянам, звужуючи цим традиційне розуміння радянського державного управління.

Як зазначає Р. Мельник, існуючий ще за радянських часів термін «державне управління» не об'єднує у собі всі прояви управлінської діяльності, нині охоплюючи лише ті напрями державної діяльності, які не можуть бути передані на виконання органам місцевого самоврядування або інститутам громадського суспільства. Європа прагне переходити від управління державними процесами до їх саморегуляції. Європейські вчені намагаються створити концепцію виключно державних функцій, зміст якої полягає у тому, що сучасна держава має за собою залишити обмежене, обумовлене потребами національної безпеки, коло функцій, передавши решту їх на виконання чи реалізацію недержавним утворенням [2, с. 307].

Саме такі процеси мають відбуватися у сфері безпеки дорожнього руху. Намагання врегулювати відносини з громадянами виключно нормативною реалізацією цих відносин, тим більше тільки власне своєї діяльності, відповідає радянській традиції її вирішення та аж ніяк не може набути позитивного розвитку в новій державі, принципово інших відносинах, прагненнях розвитку європейських стандартів. Необхідно розвивати партнерські

відносини обопільно, залучаючи громадян до участі в забезпеченні безпеки дорожнього руху через підтримку позитивних форм їх соціальної активності, пропозиціями з боку держави з розширення цих форм через передачу повноважень громадянам, їх громадським утворенням.

Як зазначає С. Денисюк, розвиток громадського контролю потребує посилення нормативно-правових важелів участі громадськості в контролі за сферою безпеки дорожнього руху через внесення змін до Закону України «Про демократичний цивільний контроль над військовою організацією та правоохоронними органами» та прийняття окремого Закону «Про громадський контроль» [3].

Процеси соціальної активності громадян постають важливими чинниками у розвитку публічного адміністрування в Україні, закріпленні демократичної моделі відносин влади та громадянина, сприяють формуванню демократичної моделі політичної системи «європейського зразка, яка має повністю забезпечувати принципи дотримання прав і свобод людини та громадянина, народовладдя, верховенства права, ефективного державного управління» [4].

#### **Бібліографічні посилання**

1. Офіційний сайт Державтоінспекції МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.gai.gov.ua](http://www.gai.gov.ua).
2. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Р. С. Мельник. – Х., 2010.
3. Денисюк С. Сфера забезпечення безпеки дорожнього руху як об'єкт громадського контролю // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 7. – С. 9 -11.
4. Виступ Президента України з нагоди 20 річниці незалежності України / Офіційний сайт Президента України [Електр. ресурс]. – Режим доступу : [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).

*Надійшла до редакції 21.12.2012*

**В.С. Гошовський**

кандидат юридичних наук,  
перший заступник Голови  
Держкомнаркоконтролю

УДК 342.6

### **УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ «ІНШИХ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ»**

Проаналізовано місце, роль, значення, завдання та статус інших центральних органів виконавчої влади як складової всієї системи органів виконавчої влади, напрями удосконалення діяльності цих органів.

**Ключові слова:** виконавча влада, система органів виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади.

Проанализированы место, роль, значение, задания и статус других