

УДК 351.811.122(477)

*Ю. В. Вегера
аспірант**Харківського національного університету внутрішніх справ***СУТНІСТЬ, ЗАВДАННЯ І ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ
У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В УКРАЇНІ**

Адміністративні провадження є однією з найпоширеніших категорій справ, що розглядаються державними органами та посадовими особами в Україні. Значну кількість із них становлять саме адміністративні провадження у справах про порушення правил дорожнього руху. За даними Державної служби статистики України, тільки у 2013 році було відкрито й розглянуто більше двох мільйонів справ про адміністративні правопорушення на транспорті; близько півтора мільйона з них пов'язані саме з порушенням правил дорожнього руху. Також, згідно зі звітом Управління безпеки дорожнього руху МВС України, у 2015 році в Україні сталося 153 217 дорожньо-транспортних пригод. У більшості випадків (більше 145 тис.) за фактом дорожньо-транспортної пригоди було порушено адміністративне провадження. Наведені дані справляють значне враження та підкреслюють, що забезпечення безпеки всіх учасників дорожнього руху й контроль за дотриманням правил дорожнього руху є важливим напрямом діяльності органів державної влади та посадових осіб.

Незважаючи на це, адміністративні провадження у справах про порушення правил дорожнього руху в Україні майже не розглядаються в працях провідних вітчизняних учених. Вивчення цього питання також ускладнене наявністю великої кількості нормативно-правових актів, до яких досить часто вносяться зміни, які, на превеликий жаль, не мають системного характеру.

Увагу питанням сутності, завдань і принципів адміністративних проваджень приділяють провідні українські та зарубіжні вчені, а саме: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, Н.Г. Салищева, С.С. Гнатюк та інші. Водночас відсутні комплексні наукові дослідження щодо питань, сутності, завдань і принципів саме адміністративного провадження у справах про правопорушення правил дорожнього руху в Україні.

Мета статті – дослідження сутності, завдань і принципів адміністративного провадження в справах про правопорушення правил дорожнього руху в Україні.

Поняття «адміністративне провадження у справах про порушення правил дорожнього руху» об'єднує дві складові, а саме: «адміністративне провадження» та «порушення правил дорожнього руху», тому для визначення його сутності є доцільним дослідження не лише його загалом, а і його складових.

Так, розглянемо поняття «адміністративне провадження». Ю.П. Битяк розглядає адміністративне провадження як певну частину, структурний елемент адміністративного процесу, він говорить, що адміністративний процес становить систему проваджень, що співвідносяться з ним як категорії загального та особливого. Також Ю.П. Битяк надає класифікацію адміністративних проваджень, одним із критеріїв класифікації є функціональний, відповідно до якого одним із видів адміністративних проваджень є правоохоронні провадження, до яких автор зараховує, зокрема, провадження у справах про адміністративні правопорушення [1, с. 228–229].

Аналогічну думку висловлює В.Б. Авер'янов, який зазначає, що сукупність окремих проваджень, кожне з яких становить певну єдність послідовно здійснюваних дій і процедур, спрямованих на розгляд і вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ, становить структуру адміністративного процесу. В.Б. Авер'янов розділяє адміністративні провадження на такі види, як юрисдикційні та неюрисдикційні; критерієм для такого поділу є характер індивідуально-конкретної (адміністративної справи). Так, автор виокремлює провадження у справах про адміністративні правопорушення як один із різновидів юрисдикційних проваджень [2, с. 245–247].

Подібну позицію висловлює С.С. Гнатюк, який указує на те, що адміністративне провадження є основним структурним елементом адміністративного процесу, залежно від предмета провадження виділяє різні його види, серед яких є провадження про адміністративні проступки [3, с. 13].

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що сучасні українські автори визначають адміністративне провадження як складову адміністративного процесу, а також виділяють різні види адміністративного провадження, серед яких, зокрема, провадження у справах про адміністративні правопорушення. Такий підхід пов'язаний із більш широким розумінням адміністративного процесу загалом як порядку вирішення уповноваженими органами конкретних справ, що виникають у сфері державного управління.

Необхідно також зазначити, що існує інший, так званий «вузький», підхід до розуміння адміністративного процесу, що має назву «юрисдикційна концепція», найбільш відомим прихильником якого є радянська, а згодом російська вчена

Н.Г. Саліщева, котра розмежує поняття «адміністративний процес» і «адміністративне провадження», визнає процес більш вузьким поняттям, ніж провадження. На її думку, адміністративне провадження охоплює всі сторони діяльності державного апарату, від підготовки й видання актів управління до матеріально-технічних дій. Воно охоплює широке коло суспільних відносин у сфері державного управління і за своїм змістом може бути поділене на три види:

а) провадження, пов'язане зі здійсненням завдань внутрішньої організації апарату управління;

б) провадження, що опосередковує взаємовідносини цього державного органу з іншими державними органами, установами, підприємствами, які не входять у його систему;

в) провадження у справах, пов'язаних із відносинами між громадянами чи громадськими організаціями та виконавчо-розпорядчими органами. Різниця між процесом і провадженням полягає також у тому, що провадження регулюється за допомогою організаційних норм, які становлять певну групу норм матеріального адміністративного права [4, с. 35–36].

Перейдемо до розгляду другої складової поняття «адміністративне провадження у справах про порушення дорожнього руху». На жаль, у вітчизняному законодавстві відсутнє визначення поняття «порушення правил дорожнього руху», незважаючи на те що воно часто вживається в різних нормативно-правових актах, у тому числі в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Відповідно до ст. 41 Закону України «Про дорожній рух» від 30.06.1993, правила дорожнього руху регулюють порядок початку руху, зміни руху за напрямком, розташування транспортних засобів і пішоходів, вибору швидкості руху й дистанції, обгону і стоянки, проїзду перехресть, пішохідних переходів і залізничних переїздів, зупинок транспортних засобів загального користування, користування зовнішніми світловими приладами, правила пересування пішоходів, проїзд велосипедистів, а також питання організації руху та його безпеки [8].

Відповідно до п. 1.1 Правил дорожнього руху, на всій території України встановлюється єдиний порядок дорожнього руху. Окрім цього, цей нормативно-правовий акт визначає обов'язки водіїв транспортних засобів, велосипедистів, пасажирів, пішоходів і всіх інших учасників дорожнього руху, тобто осіб, які беруть безпосередню участь у процесі руху на дорозі задля забезпечення безпеки дорожнього руху [9].

Отже, «порушення правил дорожнього руху» – це недотримання особою, яка бере безпосередню участь у процесі руху на дорозі, обов'язків і вимог, установлених правилами дорожнього руху, тобто порушення правил дорожнього руху є різновидом

правопорушення, що за своєю сутністю є суспільно небезпечним або шкідливим неправомірним (протиправним) винним діянням (дією або бездіяльністю) деліктоздатної особи, вчинення якого передбачає юридичну відповідальність.

Так, як і будь-яке інше правопорушення, порушення правил дорожнього руху має свій склад, тобто сукупність передбачених законом ознак, що включає в себе об'єкт правопорушення, суб'єкт правопорушення, об'єктивну й суб'єктивну сторони правопорушення.

Відповідно, залежно від складу, а також ступеня суспільної небезпечності може бути здійснена правова кваліфікація окремого індивідуально-визначеного порушення правил дорожнього руху. За результатами кваліфікації діяння може бути визнано адміністративним правопорушенням, за яке законом передбачено адміністративну відповідальність; злочином, відповідальність за який установлюється відповідними статтями Кримінального кодексу України; або ж не містити складу ані адміністративного правопорушення, ані злочину й передбачати дисциплінарну або ж цивільно-правову відповідальність.

Виходячи з вищевикладеного, можемо констатувати, що порушення правил дорожнього руху може бути предметом як адміністративного, так і кримінального чи дисциплінарного провадження. Предметом адміністративного провадження у справах про порушення правил дорожнього руху є порушення правил дорожнього руху, що може бути кваліфіковане саме як адміністративне правопорушення, тобто протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління та за яку законом передбачено адміністративну відповідальність (ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)) [7].

Отже, адміністративне провадження у справах про порушення правил дорожнього руху за своєю сутністю є сукупністю дій і рішень, які вчиняються або приймаються органами влади чи посадовими особами, що, згідно з чинним законодавством, наділені необхідними повноваженнями, з метою вирішення індивідуалізованих і конкретизованих адміністративно-правових спорів щодо недотримання обов'язків і вимог, установлених правилами дорожнього руху, особою, яка бере безпосередню участь у процесі руху на дорозі, що може бути кваліфіковано як адміністративне правопорушення. Зазначене адміністративне провадження, відповідно до класифікацій, наданих Ю.П. Битяком, В.Б. Авер'яновим, С.С. Гнатюком, є різновидом адміністративних проваджень у справах про адміністративні правопорушення та, згідно з думками зазначених авторів, може вважатися структурним елементом адміністративного процесу.

Оскільки, як було зазначено, адміністративне провадження у справах про порушення правил дорожнього руху є різновидом адміністративного провадження в справах про адміністративні правопорушення, йому притаманні ті самі завдання.

У ст. 245 КУпАП законодавчо закріплено завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення, якими, відповідно до зазначеної статті, є своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її точно згідно із законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [7].

Як зазначає М.В. Ковалів, під час здійснення адміністративного провадження розв'язуються два комплексні взаємопов'язані завдання:

– по-перше, юрисдикційне (своєчасне, всебічне, повне та об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її відповідно до законодавства; забезпечення виконання винесеної постанови);

– по-друге, профілактичне виявлення причин та умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень; виховання громадян у дусі додержання законів [6].

У свою чергу, І.Л. Бородін висловлює думку, що в ст. 245 КУпАП викладено завдання, пов'язані з реалізацією конституційного принципу законності. Провадження у справі про адміністративне правопорушення (проступок) має забезпечувати точне застосування матеріальних і процесуальних норм. Відступати від установлених законом приписів про адміністративну відповідальність не можна. Уповноваженні органи й посадові особи мають право застосовувати заходи впливу лише в межах своєї компетенції, в повній відповідності до закону [5].

Додатково необхідно вказати те, що оскільки адміністративне провадження у справах про порушення правил дорожнього руху нерозривно пов'язане із законодавством про дорожній рух, то завдання, покладені на нього, можна також уважати актуальними і для цієї категорії адміністративних проваджень.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про дорожній рух», Закон регулює суспільні відносини у сфері дорожнього руху та його безпеки, визначає права, обов'язки й відповідальність суб'єктів-учасників дорожнього руху, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, об'єднань, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності й господарювання [8].

Можна дійти висновку, що адміністративне провадження у справах про порушення правил дорожнього руху, окрім загальних завдань, притаманних усім категоріям адміністративних

проваджень, також покликані виконувати такі завдання, як охорона встановленого порядку дорожнього руху та забезпечення його безпеки, охорона прав суб'єктів – учасників дорожнього руху, своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин порушень установленого порядку дорожнього руху, притягнення до відповідальності осіб, котрі вчинили зазначені порушення, профілактика такого роду порушень, яка направлена на підвищення безпеки руху.

Розглядаючи принципи, на яких ґрунтується адміністративне провадження у справах про порушення правил дорожнього руху, насамперед необхідно звернути увагу на положення, закріплені Конституцією України, у зв'язку з тим, що вони мають найвищу юридичну силу.

Так, органи державної влади та посадові особи, що здійснюють адміністративне провадження у справах про порушення дорожнього руху, мають керуватися ст. 28 Конституції, згідно з якою ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню [10]. На превеликий жаль, навіть сьогодні, коли Україна претендує на звання правової держави, окремі посадові особи можуть принижувати честь або, більше того, жорстоко поводитись щодо осіб, які підозрюються в учиненні адміністративного правопорушення або притягаються до адміністративної відповідальності.

Також керівним принципом під час здійснення адміністративного провадження у справах про порушення дорожнього руху є свобода та особиста недоторканність людини, закріплені ст. 29 Конституції, відповідно до якої ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду й тільки на підставах і в порядку, встановлених законом, і про арешт або затримання людини має бути негайно повідомлено родичів заарештованого чи затриманого [10]. Сумним є той факт, що й сьогодні відомі випадки, коли співробітники правоохоронних органів нехтують цими правилами та не надають затриманим особам можливості зв'язатися зі своїми родичами.

Ст. 24 Конституції закріплено принцип рівності перед законом, що передбачає неможливість існування привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [10]. Так, адміністративне провадження у справах про порушення дорожнього правил дорожнього має здійснюватися об'єктивно та неупереджено незалежно від того, який колір шкіри, релігійні або політичні переконання й соціальний статус має особа, котра притягається до адміністративної відповідальності.

Важливими принципами є також неможливість притягнення особи до відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї та близьких родичів, а також право на захист, які закріплені ст. 63 Конституції [10].

Крім того, адміністративне провадження у справах про порушення правил дорожнього руху здійснюється з урахуванням принципів, закріплених КУпАП, а саме:

1) законність, відповідно до якого ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом; застосування уповноваженими на те органами й посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їхньої компетенції, у точній відповідності із законом; додержання вимог закону під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищих органів і посадових осіб, правом оскарження, іншими встановленими законом способами (ст. 7 КУпАП) [7]. Принцип законності фактично є продовженням принципу так званої «презумпції невинуватості», закріпленого ст. 62 Конституції, відповідно до якого особу вважають невинуватою до тих пір, поки її вину не буде доведено в установленій законом спосіб;

2) рівність громадян перед законом, відповідно до якого справи громадян розглядаються незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови та інших обставин (ст. 248 КУпАП) [7];

3) гласність, згідно з яким справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито, крім справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що зафіксовані в автоматичному режимі, та випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці (ст. 249 КУпАП) [7].

Серед іншого М.В. Ковалів також зазначає, що під час провадження у справах про адміністративне правопорушення діють і загальні принципи державного управління, такі як демократизм, гласність, широка участь громадськості. Окремо автор виділяє специфічні принципи, а саме: принцип об'єктивної істини і принцип забезпечення права на захист. М.В. Ковалів зазначає, що принцип об'єктивної істини зобов'язує посадових осіб, котрі розслідують і розглядають справи, досліджувати всі обставини й ті їх взаємозв'язки в тому вигляді, в якому вони існували дійсно, і на цій підставі виключити однобічний підхід до вибору рішення. Щодо права на захист автор указує, що воно реалізується шляхом наданням особі, яка притягається до відповідальності, необхідних

правових можливостей для доведення своєї невинуватості або приведення обставин, що пом'якшують її вину [6].

Отже, у працях вітчизняних і зарубіжних учених існують різні підходи до визначення сутності адміністративного провадження. Крім того, вітчизняним законодавством не закріплено поняття «порушення правил дорожнього руху». У зв'язку з цим сутність адміністративного провадження у справах про порушення дорожнього руху є дискусійною та потребує подальшого вивчення.

Можливо виокремити два види завдань адміністративного провадження у справах про порушення правил дорожнього руху: перші є спільними з іншими категоріями проваджень у справах про адміністративні правопорушення, другі притаманні провадженню у справах про порушення правил дорожнього руху й пов'язанні з необхідністю забезпечення безпеки руху.

Адміністративне провадження у справах про порушення правил дорожнього руху ґрунтується як на конституційних принципах, серед яких повага до гідності особи, право на захист, рівність тощо, так і на принципах, закріплених КУпАП, які в більшій своїй частині фактично копіюють конституційні принципи.

Література

1. Адміністративне право : [підручник] / [Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін.] ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – 656 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / редкол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
3. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури : [монографія] / С.С. Гнатюк. – Львів: ЛьвДУВС, 2011. – 156 с.
4. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М. : Юрид. лит, 1964. – 158 с.
5. Бородин І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес : [монографія] / І.Л. Бородин. – К. : Алерта, 2007. – 184 с.
6. Ковалів М.В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення / М.В. Ковалів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvlduvs_2013_3_30.pdf.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 груд. 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
8. Про дорожній рух : Закон України від 30 лип. 1993 р. № 3353-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
9. Про правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовт. 2001 р. № 1306 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 41, – С. 35. – Ст. 1852.
10. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Анотація

Вегера Ю. В. Сутність, завдання і принципи адміністративного провадження у справах про порушення правил дорожнього руху в Україні. – Стаття.

У статті досліджуються сутність, завдання і принципи адміністративного провадження у справах про порушення правил дорожнього руху в Україні. Здійснено теоретико-правовий аналіз і запропоновано власне визначення поняття «адміністративне провадження у справах про порушення правил дорожнього руху». Розглянуто специфічні завдання і принципи, притаманні цьому різновиду адміністративних проваджень.

Ключові слова: адміністративне провадження, порушення правил дорожнього руху, принципи, завдання.

Аннотация

Вегера Ю. В. Сущность, задачи и принципы административного производства в делах о нарушении правил дорожного движения в Украине. – Статья.

В статье исследуются сущность, задачи и принципы административного производства по делам о нарушении правил дорожного движения в Украине. Осу-

ществлен теоретико-правовой анализ и предложено собственное определение понятия «административное производство по делам о нарушении правил дорожного движения». Рассмотрены специфические задачи и принципы, присущие данному виду административных производств.

Ключевые слова: административное производство, нарушение правил дорожного движения, принципы, задачи.

Summary

Vehere Yu. V. Essence, objectives and principles of administrative proceedings in cases of violation of traffic rules in Ukraine. – Article.

The article examines the nature, objectives and principles of administrative proceedings on violation of traffic rules in Ukraine. Done theoretical and legal analysis and proposed its own definition of “administrative proceedings on violation of traffic rules”. We consider the specific objectives and principles inherent in this kind of administrative proceedings.

Key words: administrative proceedings, violation of traffic rules, principles, objectives.