

8. Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Куліш Анатолій Миколайович. – Х., 2009. – 31 с. 9. Горбань О. М. Основи теорії систем та системного аналізу : навч. посіб. / О. М. Горбань, В. С. Бахрушин. – Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2004. – 204 с. 10. Петрова Л. В. Якій філософії права навчають у вищих закладах освіти / Л. В. Петрова // Держава і право. – 2003. – Вип. 21. – С. 9–16. 11. Ковальська В. В. Поняття системи правоохоронних органів держави та конституційні принципи її організації і функціонування / В. В. Ковальська // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Серія «Право». – Вип. 10. – 2008. – С. 118–124. 12. Елисеєв Б. П. Система органів государственной власти в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Елисеєв Борис Петрович. – М., 1998. – 323 с.

Надійшла до редакції 25.08.2012

Выполнен анализ законодательных норм и теоретических положений, концепций и взглядов относительно понятия и сущности системы правоохранительных органов, установлены её основные признаки и свойства, а также определено место системы правоохранительных органов в правоохранительной системе.

The analysis of the legislative realities and theoretical principles, concepts and attitudes is executed relative to the concept and essence of the system of law enforcement authorities, its main features and properties are found, as well as the place of law enforcement authorities in the law enforcement system is determined.

УДК [351.95:351.811.122](477)

Л. І. Сопільник

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Розглянуто особливості адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху.

В теорії адміністративного права сформульовано поняття адміністративного провадження, під яким розуміється нормативно врегульований вид діяльності уповноважених суб'єктів з розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ [1, с. 312].

Як справедливо відзначає А. П. Шергін, провадження у справах про адміністративні правопорушення за обсягом вирішуваних справ, широтою і різноманітністю суспільних відносин, які охоплюються, кількістю суб'єктів, що здійснюють його, обґрунтовано вважається одним з найбільш значущих проваджень в адміністративному праві. В сукупності всі його специфічні ознаки виражають особливу природу і соціальне призначення цього виду

© Сопільник Л. І., 2012

юрисдикційної діяльності [2, с. 102]. У сучасній правовій науці і теорії адміністративного права загально визнано, що провадження у справах про адміністративні правопорушення – це складова частина адміністративно-юрисдикційного процесу [3, с. 328–329].

Під цим поняттям розуміють систему адміністративно-процесуальних норм, що регулюють суспільні відносини, порядок, форми і методи діяльності відповідних державних органів, їх посадових осіб і представників громадськості з приводу порушення, розгляду справ про адміністративні проступки, застосування до винних відповідних заходів адміністративної відповідальності та їх виконання [4, с. 30–31]. Цієї ж точки зору дотримуються О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, А. В. Коваль та ін. [5, с. 177; 6, с. 4; 7, с. 198–199; 8, с. 224; 9, с. 132].

На наш погляд, Д. М. Бахрах слушно вважає, що провадження у справах про адміністративні правопорушення можна розуміти як діяльність, що здійснюється у процесуальній формі суб'єктами публічної влади, фізичними і юридичними особами, які беруть у ній участь, і спрямована на притягнення винних до адміністративної відповідальності [6, с. 19].

Трохи інше трактування цього поняття дає О. П. Коренєв, на його думку, провадження – це діяльність, основана на законі у формі правових відносин, які беруть у ній участь, що здійснюється в особливому адміністративно-процесуальному порядку і з метою об'єктивного вирішення справи у повній відповідності до закону [10, с. 250].

Адміністративне провадження у сфері забезпечення дорожнього руху – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність компетентних адміністративних органів з розгляду відповідно до спеціальної адміністративної процедури за допомогою спеціальних адміністративно-правових методів підвідомчих їм адміністративних справ щодо порушення законодавства про дорожній рух.

У практичній адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції щодо забезпечення адміністративно-правового режиму безпеки дорожнього руху можна виділити три основні види проваджень: провадження за скаргами і суперечками, що виникають у процесі реалізації дозвільної системи у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; провадження із застосування заходів адміністративного припинення; провадження із застосування заходів адміністративної відповідальності [11].

Однак для вирішення проблем, пов'язаних з адміністративно-юрисдикційним процесом у сфері дорожнього руху, слід враховувати ступінь його нормативно-правового регулювання. Цей процес характеризується діяльністю різного роду суб'єктів, їх правомочностями та організаційно-технічним забезпеченням діяльності і складається зі стадій, які становлять сукупність різного роду процесуальних дій [5, с. 75].

Наведене дозволяє виділити характерні ознаки провадження у справах про адміністративні правопорушення. По-перше, ця діяльність регламентована адміністративно-процесуальними нормами і має свої стадії; по-друге, вона здійснюється уповноваженими органами (їх посадовими особами) у встановленій законом процесуальній формі; по-третє, вона пов'язана з процесуальним розслідуванням і притягненням винних осіб до адміністративної відповідальності.

У сфері дорожнього руху регулювання суспільних відносин має певну специфіку, кількість органів, їх посадових осіб з відповідними повноваженнями щодо застосування заходів адміністративного примусу, суворо регламентовано законом, іншими правовими нормативними актами, що мають бланкетний характер. Провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинені учасниками дорожнього руху, виступає як сукупність процесуальних норм, що регулюють діяльність органів, посадових осіб, які уповноважені здійснювати провадження (співробітники ДАІ, судді), врегульоване цими нормами, щодо всестороннього, повного, об'єктивного і своєчасного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її відповідно до закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин і умов, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень у сфері дорожнього руху.

Необхідно підкреслити, що діяльність суб'єктів адміністративно-деліктних відносин розвивається в часі як послідовний ряд закономірно зв'язаних між собою процесуальних дій з реалізації взаємних обов'язків, що спрямовані на виконання вимог законодавства. Закономірність процесуальних дій визначається перш за все порядком провадження у справах про адміністративні правопорушення, встановлених законодавством. Провадження у справах про адміністративні правопорушення структурно розділено на самостійні частини, тобто йому додана функціональна логіка. Самостійні відособлені частини провадження, які змінюють одна іншу, визначаються як його стадії [1, с. 268].

У теорії адміністративного права і процесу провадження у справах про адміністративні правопорушення поділяється на чотири стадії: порушення справи; розгляд і вирішення цієї справи; оскарження й опротестування постанови у справі; виконання постанови [3, с. 88].

Перша стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення – порушення справи про адміністративне правопорушення – покликана забезпечити законний, обґрунтований і своєчасний початок провадження у справі про адміністративне правопорушення, в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) не визначена. До речі, А. Т. Комзюк вважає за доцільне початкову стадію назвати «порушення справи про адміністративний проступок» [10, с. 334]. Ми приєднуємося до такої точки зору, оскільки порушення справи означає ухвалення рішення почати її розслідування за наявності ознак делікту.

Кожна стадія провадження у справі про адміністративне правопорушення відіграє свою роль. Специфіка полягає в тому, що більшість з них по відношенню до стадії розгляду є забезпечувальними [6, с. 79].

Досліджуючи зміст стадій провадження, важливо встановити їх межі, що надають істотну допомогу для визначення місця і часу закінчення однієї стадії і виникнення іншої в загальній системі провадження.

Найбільш поширена загальна (звичайна) форма провадження у справах про адміністративні правопорушення, коли встановлюються обставини справи, складається з протокол, винна особа після його розгляду притягується до адміністративної відповідальності.

Порядок розгляду таких справ і винесення постанови щодо них у порівнянні з іншими видами провадження детальніше регламентовані чинним законодавством.

Згідно із загальною вимогою (ч. 1 ст. 277 КпАП України) справа про адміністративне правопорушення розглядається на підставі протоколу в 15-денний строк з дня його отримання уповноваженим на те органом (посадовою особою).

На думку автора, порушення адміністративного провадження може бути з моменту:

- складання протоколу про застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення;
- складання протоколу про адміністративне правопорушення;
- оформлення попередження або накладення адміністративного штрафу на місці здійснення адміністративного правопорушення у випадку, коли відповідно до ст. 258 КУпАП протокол про адміністративне правопорушення не складається.

Порушення справи є початковою стадією провадження у справах про адміністративні порушення Правил дорожнього руху, основне призначення якої полягає у встановленні і фіксації факту порушення, оформленні протоколу, фіксації і попередній оцінці наявних доказів у справі, здійсненні заходів забезпечення провадження у справі (вилучення у встановлених випадках водійського посвідчення, видача тимчасового дозволу на право керування транспортним засобом, адміністративне затримання, скерування на медичний огляд і ін.). Грамотне виконання цих дій впливає на об'єктивність юридичної кваліфікації правопорушення, законність і обґрунтованість ухвалюваного потім рішення у справі, і, в кінці кінців, на ефективність адміністративної юрисдикції у сфері дорожнього руху.

Проте, як показує аналіз складених протоколів працівниками ДПС ДАІ, вони далеко від досконалості і свідчать про низький професійний рівень окремих працівників.

Відмічені недоліки при складанні протоколів про адміністративні правопорушення не є поодинокими. Вивчення конкретних справ у вказаній сфері дозволяє виявляти, що правомочні посадові

особи допускають типові помилки при складанні протоколів. Мають місце випадки, коли в протоколах відсутні посилання на норми порушеного закону. Далеко не завжди особам, щодо яких складається протокол, роз'яснюються передбачені законом права і обов'язки, про що можна судити за відсутністю відповідних підписів у графах оформлених процесуальних документів. Допускається неправильна кваліфікація вчиненого проступку.

Форма протоколу про адміністративне порушення Правил дорожнього руху встановлена в додатку до наказу МВС України від 26 лютого 2009 р. № 77 «Про затвердження Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» [12].

Вважаємо, що в Кодексі слід передбачити норму, яка б визначала строки складання протоколу про адміністративне правопорушення, тимчасового вилучення посвідчення водія (ст. 265-1 КУпАП), тимчасового затримання транспортних засобів (ст. 265-2 КУпАП), тимчасового вилучення ліцензійної картки на транспортний засіб (ст. 265-3 КУпАП).

На стадії порушення справи, крім установаження і фіксації факту порушення, оформлення протоколу, попередньої оцінки зібраних доказів, співробітники ДПС здійснюють інші адміністративно-процесуальні дії, які отримали назву заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні порушення. До них відносяться: адміністративне затримання (ст. 261 КУпАП), усунення від керування транспортним засобом та огляд на стан сп'яніння, особистий огляд, огляд речей (ст. 264 КУпАП), вилучення речей і документів (ст. 265 КУпАП), доставлення порушника (ст. 259 КУпАП).

На думку автора, провадження у справах про адміністративні правопорушення, на відміну від кримінального процесу, не має чітких критеріїв, за допомогою яких можна визначити момент порушення справи як початок розслідування. Дане рішення не оформляється спеціальним процесуальним документом і не служить правовою підставою для застосування заходів процесуального примусу, заходи забезпечення провадження здійснюються з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення.

У КУпАП не регламентована також стадія адміністративного розслідування.

На нашу думку, в Кодекс слід ввести норму, в якій передбачити строки і порядок проведення адміністративного розслідування, такого змісту:

«Стаття 256-1. Адміністративне розслідування

У разі виявлення адміністративних правопорушень, щодо яких об'єктивне вирішення матеріалів справи вимагає збору додаткової інформації, доказів, проведення експертизи, проводиться адміністративне розслідування.

Рішення про порушення справи про адміністративне правопорушення і проведення адміністративного розслідування приймає

особа, уповноважена згідно зі ст. 255 цього Кодексу складати протокол про адміністративне правопорушення».

На думку автора, не слід обмежувати розслідування певною сферою дії законодавства, головний критерій повинен бути процесуальний – тривалість часу, необхідного для проведення експертизи, розшуку правопорушника та інших значущих дій, що вимагають великого терміну реалізації. Особа, уповноважена складати протокол, матиме змогу чіткіше відмежовувати правопорушення і проводити необхідні процесуальні дії, якщо попередні перевірочні дії будуть позначені в законі терміном «перевірка». У такому разі термін «розслідування» почнуть застосовувати у зв'язку з необхідністю проведення процесуальних дій, що вимагають великого обсягу часу, після порушення справи про адміністративне правопорушення.

Стадія розгляду адміністративної справи – по суті своєрідне адміністративне розслідування, в рамках якого орган вивчає всі зібрані у справі матеріали, а при їх недостатності витребує додаткові, проводить необхідні перевірки, вирішує питання, пов'язані з участю в процесі свідків, тощо.

В даному випадку мова йде про адміністративне затримання, коли згідно зі ст. 261 КУпАП про це складається протокол адміністративного затримання, тривалість якого не повинна перевищувати трьох годин. Законами України можуть бути встановлені інші строки адміністративного затримання. Однак, згідно зі ст. 259 КУпАП, з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення правопорушник може бути доставлений в міліцію або в інший уповноважений орган. Строки доставлення правопорушника законодавством не регламентовані.

Строки адміністративного затримання, доставлення і строки, протягом яких розглядається справа, не узгоджені. Особа затримується не тільки для того, щоб розглянути справу по суті, але й для того, щоб провести, за необхідності, адміністративне розслідування, яке може затягуватися на строк до одного місяця. Питання про початок перебігу строку розгляду справи по суті знаходяться тільки на доктринальному рівні у зв'язку з тим, що адміністративне розслідування законодавчо не закріплено.

Згідно зі ст. 276 КУпАП справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення. Також згідно з Кодексом вони можуть розглядатися за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушника.

Процесуальною підставою для розгляду справи про адміністративне правопорушення служить протокол про адміністративне правопорушення. За необхідності додатково повинні бути пред'явлені інші необхідні матеріали і докази вчиненого проступку.

Справи про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху мають право розглядати органи, указані у ст. 222 КУпАП. Справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення. Однак справи про

адміністративні правопорушення, передбачені ст. 80, 81, 121–126, 128–129, ч. 1, 2 ст. 130, ст. 132, ч. 4 ст. 133, ст. 139 Кодексу (коли правопорушення вчинено водієм), можуть також розглядатися за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушників.

Посилення ролі суддів в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ стало, на наш погляд, результатом наукових праць, в яких обґрунтовувалася необхідність поетапного звільнення міліції від невластивої їй судової функції. Мета міліції полягає у досягненні конкретних результатів сфері дорожнього руху, і це не дозволяє сполучати судові й адміністративні функції. Дійсно, орган, що оформлює матеріали і сам же ухвалює рішення щодо них, не позбавлений суб'єктивізму. У правовій державі в системі органів, що розглядають справи даної категорії, провідне місце повинно належати суду.

Враховуючи досвід Російської федерації, слід ввести в Кодекс про адміністративні порушення статтю такого змісту:

«Стаття 249-1. Клопотання

«Особа, яка бере участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, має право подавати клопотання, що підлягають обов'язковому розгляду органом, у провадженні якого знаходиться справа.

Клопотання заявляють у письмовій формі, і вони підлягають негайному розгляду. Рішення про відмову у задоволенні клопотання виноситься органом, у провадженні якого знаходиться справа».

На погляд автора, необхідно законодавчо закріпити, що з урахуванням обставин конкретної справи компетентний орган має право відкласти розгляд справи на термін, необхідний для усунення причин, що послужили підставою для його відкладення, але не більше ніж на 1 місяць.

На думку автора, ст. 277 КУпАП необхідно доповнити частиною такого змісту: «У разі заявлення клопотання від учасників провадження у справі про адміністративне правопорушення або у разі необхідності у додатковому з'ясуванні обставин справи строк розгляду справи може бути продовжений органом, який розглядає справу, але не більше ніж на один місяць. Про продовження вказаного строку орган виносить мотивоване рішення».

На даному підетапі повинно відбуватися наступне:

– посадова особа оголошує про те, хто розглядає справу, яка справа підлягає розгляду, хто і на підставі якого закону притягується до адміністративної відповідальності;

– встановлюється факт явки делінквента (його законного представника), відносно кого ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення. Перевіряються повноваження захисника і законних представників. З'ясовуються причини відсутності учасників процесу. Ухвалюється рішення про розгляд справи за відсутності вказаних осіб або про відкладення розгляду справи;

– роз'яснюються права і обов'язки учасникам провадження, розглядаються заявлені відведення і клопотання: відведення суду, посадовій особі, яка розглядає справу, іншим учасникам провадження, клопотання про відкладення розгляду справи, про витребування додаткових доказів, про направлення матеріалів справи для розгляду за місцем обліку транспортного засобу або за місцем проживання і т. п.;

– ухвалюється рішення про продовження або перенесення розгляду справи через: а) самовідвід або заяву про відвід судді, посадової особи, що розглядає справу, якщо їх відвід перешкоджає розгляду справи по суті; б) самовідвід фахівця, експерта, перекладача, якщо вказаний відвід перешкоджає розгляду справи по суті; в) необхідність явки особи, що бере участь у розгляді справи, витребування додаткових матеріалів у справі або призначення експертизи.

Завершальним етапом стадії розгляду справи виступає оголошення постанови у справі, вручення копії і доведення її до відома зацікавлених осіб. Згідно зі ст. 285 КУпАП постанова у справі про адміністративне правопорушення оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом 3-х днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови вручається під розписку, а якщо вона висилається, про це робиться відмітка у справі. Такий порядок не розповсюджується на постанову судді про призначення покарання у вигляді адміністративного арешту, яка виконується органами внутрішніх справ негайно після її винесення, не зважаючи на те, що вона ще не набрала законної сили. Необхідно підкреслити, що набрання постановою до законної сили зв'язується із закінченням терміну оскарження, який обчислюється з дня вручення або отримання особою копії постанови. При цьому закон не містить яких-небудь винятків із вищезазначеного правила.

Адміністративне стягнення виконує свою функцію лише тоді, коли в результаті його застосування порушник зазнав передбачених ним обмежень та незручностей. Якщо постанову про стягнення не виконано або реалізовано частково, його результативність не є відчутною, тому ефективність адміністративних стягнень обумовлена рівнем їх реалізації.

Постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами і підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено КУпАП та іншими законами України.

У разі оскарження або опротестування постанови про накладення адміністративного стягнення постанова підлягає виконанню після залишення скарги або протесту без задоволення, за винятком постанов про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення [6].

Після закінчення призначеного строку позбавлення спеціального права, а також у разі його скорочення відповідно до ст. 320 КУпАП особі, щодо якої застосовано даний вид адміністративного стягнення, повертаються в установленому порядку вилучені у неї документи. Видачене посвідчення водія транспортного засобу повертається особі, яку було позбавлено права керування транспортними засобами, після успішного складання нею в Державтоінспекції МВС іспитів для отримання права керування [12].

Таким чином, провадження у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху завершується з моменту закінчення виконання уповноваженим органом винесеного відповідним органом рішення.

Посилення ролі суддів в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ стало, на наш погляд, результатом кропіткої роботи законодавця, наукових досліджень, в яких обґрунтовувалася необхідність поетапного звільнення міліції від не власної їй судової функції.

Список літератури: 1. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : Зерцало, 1996. – 418 с. 2. Шергин А. П. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. – М. : Юрид. лит., 1979. – 144 с. 3. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. 4. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР / И. А. Галаган. – Воронеж : ВГУ, 1970. – 267 с. 5. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Харьков : Изд-во ХНУВД, 2001. – 352 с. 6. Производство по административным правонарушениям : учеб. пособие / отв. ред. Д. Н. Бахрах. – Свердловск : СЮИ, 1986. – 80 с. 7. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с. 8. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие / А. С. Васильев. – Харьков : Одиссей, 2001. – 288 с. 9. Коваль Л. В. Адміністративне право України. Курс лекцій (загальна частина) / Л. В. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с. 10. Коренев А. П. Административное право России / А. П. Коренев. – М. : Норма, 2000. – 380 с. 11. Сопільник Л. І. Об'єктивні фактори, що детермінують дорожньо-транспортну аварійність / Л. І. Сопільник // Митна справа. – 2012. – № 2 (80), ч. 2. – С. 372–379. 12. Про затвердження Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : наказ МВС України від 26 лют. 2009 р. № 77 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0374-09>.

Надійшла до редколегії 28.08.2012

Рассмотрены особенности административного производства по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения.

The features of the administrative proceedings on administrative violations in the field of traffic are considered.