

УДК 351.741

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.6-2.31>

ПЧЕЛІН В.Б.

**ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ, ЗАФІКСОВАНІ
В АВТОМАТИЧНОМУ РЕЖИМІ**

**PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF PROCEEDINGS
ON ADMINISTRATIVE VIOLATIONS IN THE AREA OF ROAD SAFETY,
RECORDED IN AUTOMATIC MODE**

У статті досліджуються особливості нормативно-правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері гарантування безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. Обґрунтовано, що ефективність функціонування системи автоматичної фіксації правопорушень у сфері гарантування безпеки дорожнього руху залежить не тільки від її матеріально-технічного та фінансового забезпечення, а й від її належного нормативно-правового регулювання, загалом провадження у справах про адміністративні правопорушення, учиненні в цій сфері. Здійснюється аналіз чинного національного законодавства, на основі положень якого відбувається нормативно-правове регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення. З'ясовується, що таке законодавство має низку суттєвих недоліків, що порушує низку правових принципів і презумпцій. Проводиться ретроспективний аналіз законодавства, на основі якого здійснюється нормативно-правова регламентація вказаних суспільних відносин. Проведено комплексний аналіз законопроектної роботи: положень окремих законопроектів, пояснювальних записок до них, висновків і зауважень Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України. Це дає змогу встановити, що такі законодавчі тенденції вже були в минулому, однак були визнані неконституційними. Проаналізовано рішення Конституційного Суду України у справі про адміністративну відповідальність у сфері гарантування безпеки дорожнього руху. Доведено, що зазначене рішення в положеннях законодавства, на основі якого здійснюється нормативно-правове регулювання проваджен-

© ПЧЕЛІН В.Б. – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування факультету № 3 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

ня у справах про адміністративні правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі, ігнорується. З'ясовано недоліки законодавчої регламентації повноважень Національної поліції щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі. Доведено, що згідно із приписами чинного національного законодавства такі повноваження повинні бути визначені виключно в положеннях законів. Запропоновано внесення змін до положень чинного національного законодавства, на основі яких здійснюється нормативно-правове регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі.

Ключові слова: *автоматична фіксація правопорушень, адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність, поліція, провадження у справах про адміністративні правопорушення.*

The article examines the features of legal regulation of proceedings on administrative violations in the area of road safety, recorded in automatic mode. It has been substantiated that the effectiveness of the system of automatic recording of offenses in the field of road safety depends not only on its logistical and financial support, but also on its proper regulation and in general proceedings in cases of administrative offenses committed in this area. An analysis of the current national legislation has been carried out, on the basis of the provisions of which there is a legal regulation of proceedings in cases of administrative offenses. It has been turn out that such legislation has a number of significant shortcomings, which violates a number of legal principles and presumptions. It has been carried out a retrospective analysis of the legislation, on the basis of which the normative-legal regulation of the specified public relations is carried out. In particular, a comprehensive analysis of the draft law has been carried out: the provisions of individual draft laws, explanatory notes to them, conclusions and remarks of the Main Scientific and Expert Department of the Verkhovna Rada of Ukraine. This makes it possible to establish that such legislative tendencies have already existed in the past, but have been declared unconstitutional. In this regard, the decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of administrative liability in the field of road safety has been analyzed. It has been proved that the mentioned decision is ignored in the provisions of the legislation on the basis of which the normative-legal regulation of proceedings in cases of administrative offenses is recorded. The shortcomings of the legislative regulation of the powers of the National Police to conduct proceedings in cases of administrative offenses, recorded automatically, have been clarified. It has been proved that according to the provisions of the current national legislation, such powers should be defined exclusively in the provisions of the laws. It has been s proposed to amend the provisions of current national legislation, on the basis of which the regulatory and legal regulation of proceedings in cases of administrative offenses, recorded in automatic mode.

Key words: *automatic fixation of offenses, administrative offenses, administrative liability, police, proceedings in cases of administrative offenses.*

Вступ. Декілька років тому в нашій державі для підвищення рівня безпеки дорожнього руху, а також забезпечення ефективності діяльності осіб, відповідальних за гарантування безпеки в такій галузі, було запроваджено автоматичну фіксацію адміністративних правопорушень, учинених у даній сфері. І хоча з початку запровадження системи автоматичної фіксації адміністративних правопорушень у сфері гарантування безпеки дорожнього руху пройшло вже декілька років, досі повноцінно вона не функціонує.

Постановка проблеми. Таке становище пов'язано не тільки з відсутністю належного матеріально-технічного, фінансового забезпечення даної системи, а й із тим, що протягом значного часу не було сформоване належне нормативне підґрунтя її функціонування. З огляду на що актуальним є визначення особливостей нормативно-правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі.

Особливості нормативно-правового регулювання здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення були предметом наукових досліджень у працях таких учених, як: О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, О.І. Безпалова, С.І. Гусаров, О.В. Джафарова, М.В. Заваль-

ний, В.О. Іванцов, А.Т. Комзюк, О.М. Музичук, О.О. Панова, О.Ю. Прокопенко, С.А. Резанов, О.Ю. Салманова, О.Ю. Синявська, В.С. Селюков, В.В. Сокурєнко, С.Г. Стеценко, С.О. Шатрава, В.П. Яценко й інші. Положення, сформульовані у працях зазначених учених, лягли в основу вдосконалення як теоретичних засад провадження у справах про адміністративні правопорушення, так і національного законодавства, що регламентує дану сферу суспільних відносин. Водночас провадженню у справах про адміністративні правопорушення у сфері гарантування безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, увага приділялась фрагментарно, зокрема, особливості нормативно-правового регулювання даної сфери суспільних відносин досліджувалися в межах більш широкої правової проблематики. Окрім цього, актуальність обраної тематики зумовлена й постійним оновленням законодавства, на основі положень якого здійснюється нормативно-правове регулювання даної сфери суспільних відносин.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей нормативно-правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері гарантування безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. Досягнення цієї мети має відбуватися через виконання таких завдань: здійснення аналізу законодавчих положень, які визначають особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері гарантування безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі; встановлення недоліків і прогалин нормативно-правового регулювання таких проваджень; формування можливих шляхів вирішення таких недоліків і прогалин.

Результати дослідження. У 2015 р. в межах реформування правоохоронного сектора держави, зокрема підвищення ефективності його функціонування у сфері гарантування безпеки дорожнього руху, було здійснено чергову спробу запровадження автоматичної фіксації окремих з адміністративних правопорушень. Як зазначалося, одним з основних завдань у сфері гарантування безпеки дорожнього руху в Україні є зниження рівня дорожньо-транспортного травматизму зі смертельними й іншими тяжкими наслідками. Упровадження систем автоматичної фотозйомки і/або відеофіксації адміністративних правопорушень у сфері гарантування безпеки дорожнього руху дозволить вирішити зазначену проблему [1]. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 р. [2] було внесено низку суттєвих змін до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. [3] (далі – КпАП України) у частині запровадження автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху. Зазначимо, що це була не перша спроба законодавця внести схожі зміни до положень КпАП України в цьому напрямі [3]. Зокрема, унаслідок ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 24 вересня 2008 р. [4] КпАП України було доповнено ст. 14–1 («Відповідальність власників (співвласників) транспортних засобів»), відповідно до якої до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері гарантування безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису, притягаються власники (співвласники) транспортних засобів [3].

Рішенням Конституційного Суду України у справі про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху від 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010 вказану норму було визнано неконституційною з огляду на порушення низки правових принципів і презумпцій, зокрема індивідуалізації адміністративної відповідальності, наявності вини особи, що вчинила правопорушення тощо [5]. На даний недолік нормативно-правового регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин свого часу звертало увагу Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку на законопроект № 2562 від 19 травня 2015 р., акцентувало водночас недоцільність запровадження приписів ст. 14–2 КпАП України з огляду на порушення принципу презумпції невинуватості [6]. Основи даного принципу, однак, щодо кримінального процесу, зафіксовані у ст. 62 Конституції України, відповідно до якої особа вважається невинуватою у вчиненні злочину та не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину [7]. Як цілком слушно щодо цього зазначає С.Г. Стеценко, притягнення до адміністративної відповідальності теж має для особи негативні наслідки, що робить актуальним і необхідним розгляд указаної презумпції також у рамках адміністративного процесу [8, с. 264]. Більшість учених-адміністративістів розглядають презумпцію невинуватості як один з основних принципів провадження у справах про

адміністративні правопорушення [9, с. 194; 10, с. 172; 11, с. 140; 12, с. 236]. До речі, у своєму першому варіанті законопроект № 2562 від 6 квітня 2015 р. пропонував доповнити КпАП України ст. 9–1, відповідно до якої на осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності, принцип презумпції невинуватості не поширюється [13]. Однак уже в допрацьованому варіанті законопроекту, який згодом ухвалений [2], вказаної норми не було.

Незважаючи на те, що ст. 14–1 КпАП України [3] була визнана неконституційною [5], вона й досі залишається в положеннях даного нормативно-правового акта, текст якого розміщено на офіційному вебпорталі Парламенту України [14]. У ст. 14–2 КпАП України положення ст. 14–1 КпАП України розкрито більш розширено, в окремих випадках фактично здійснюється їх дублювання. Таке становище фактично підтверджує тезу щодо того, що чинне законодавство про адміністративні правопорушення досить велике за обсягом, дуже нестабільне [15, с. 5], загалом морально застаріле. А з огляду на чинність наведених норм до цього варто додати, що його положення, на основі яких здійснюється нормативно-правове регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері гарантування безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, порушують низку основоположних принципів такого провадження: презумпції невинуватості; індивідуалізації відповідальності та покарання; законності.

Окрім наведеного, серед недоліків нормативно-правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері гарантування безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, варто навести ті, що проявляються в межах практичної діяльності основного суб'єкта, уповноваженого розглядати такі справи, – Національної поліції. Так, Законом України «Про Національну поліцію України» від 2 липня 2015 р. серед превентивних поліцейських заходів визначено застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису (п. 9 ч. 1 ст. 31). У ст. 40 наведеного нормативно-правового акта встановлено, що поліція для гарантування публічної безпеки і порядку може закріплювати на форменому одязі, службових транспортних засобах, монтувати/розміщувати за зовнішнім периметром доріг і будівель автоматичну фото- і відеотехніку, а також використовувати інформацію, отриману з автоматичної фото- і відеотехніки, що перебуває в чужому володінні, зокрема з метою забезпечення дотримання правил дорожнього руху [16]. Більше в зазначеному акті законодавства про застосування поліцією наведених технічних приладів та засобів немає жодного слова. Водночас, як свідчить комплексний аналіз ст. ст. 23, 24 Закону України «Про Національну поліцію» [16], повноваження поліції, зокрема й додаткові, можуть бути визначені виключно на рівні закону, що унеможливило підзаконний рівень їх нормативно-правового регулювання.

Однак більшість нормативних приписів, що стосуються здійснення поліцейськими провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері гарантування безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, знайшли свою об'єктивізацію в положеннях підзаконних нормативно-правових актів. Так, вимоги до функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері гарантування безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі визначено в постанові Кабінету Міністрів України «Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі» від 10 листопада 2017 р. № 833. У п. 4 вищенаведеного нормативно-правового акта прямо передбачено повноваження поліції щодо використання під час винесення постанов про накладення адміністративного стягнення інформаційних файлів, які разом із винесеними постановами передаються до системи, для подальшого формування масиву даних Реєстру адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху [17]. Порядок формування та ведення вказаного Реєстру визначено в положенні «Про Реєстр адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху», затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 10 травня 2019 р. № 359 [18]. Із чого випливає, що із часу наділення поліції повноваженнями щодо фіксації в автоматичному режимі правопорушень у сфері гарантування безпеки дорожнього руху до моменту визначення правових засад функціонування системи такої фіксації пройшло більше двох років, а нормативних основ вказаного реєстру – ще два роки.

З метою дотримання зазначених вище п. 9 ч. 1 ст. 31 та ст. 40 Закону України «Про Національну поліцію» [16] ухвалюється Інструкція із застосування органами та підрозділами поліції технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 18 грудня 2018 р. № 1026. Однак у ній зазначено, що її дія не поширюється на здійснення працівниками поліції фото- і кінозйомки, відеозапису в системі фіксації адміністративних право-

порушень у сфері гарантування безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі [19]. І лише майже через п'ять років після наділення поліцейських повноваженнями щодо фіксації в автоматичному режимі правопорушень у сфері гарантування безпеки дорожнього руху ухвалений відомчий нормативно-правовий акт, який визначає відповідні процедури. У даному разі йдеться про Інструкцію з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, затверджену наказом Міністерства внутрішніх справ України від 13 січня 2020 р. № 13 [20].

Висновки. Отже, як свідчить аналіз вищенаведеного матеріалу, натепер стан нормативно-правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері гарантування безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, може бути визначено як незадовільний. По-перше, наявні в положеннях КпАП України нормативні приписи, що застосовуються в цій сфері суспільних відносин, порушують визнані в усьому цивілізованому світі правові стандарти та презумпції. На нашу думку, до КпАП України необхідно внести зміни, а саме вилучити з його положень ст. 14–1, а інші положення змінити в частині скасування відповідальності власника транспортного засобу, із закріпленням відповідальності водія. Водночас запровадити технічну можливість автоматичної фіксації обличчя особи, яка на момент учинення відповідного правопорушення була за кермом транспортного засобу. По-друге, серед іншого, у зв'язку із зазначеною пропозицією, необхідно внести зміни до законодавства, що визначає правові засади діяльності поліцейських у вказаній сфері суспільних відносин. Зокрема, ст. 40 Закону України «Про Національну поліцію» доповнити п. 3 такого змісту: «Порядок функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі визначає Кабінет Міністрів України».

Список використаних джерел:

1. Пояснювальна записка до проекту закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху»: документ від 6 квітня 2015 р. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54673&pf35401=336749> (дата звернення: 13.02.2021).
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 14 липня 2015 р. № 596–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 39. Ст. 372.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073–X. *Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки*. 1984. № 51. Ст. 1122.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 24 вересня 2008 р. № 586–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 10–11. Ст. 137.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 14–1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху): рішення Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 101. Ст. 3639.
6. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху»: документ від 19 травня 2015 р. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54673&pf35401=340251> (дата звернення: 15.02.2021).
7. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
9. Адміністративна діяльність органів поліції України: підручник / О.І. Безпалова та ін.; за заг. ред. В.В. Сокурєнка; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с.
10. Поліцейська (адміністративна) діяльність: навчальний посібник / О.В. Джафарова та ін.; за заг. ред. О.І. Безпалової; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2020. 396 с.

11. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / О.І. Безпалова та ін. ; за заг. ред. О.М. Бандурки ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2017. 242 с.

12. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : навчальний посібник. Київ, 2016. 336 с.

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : проект закону України від 6 квітня 2015 р. № 2562. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54673&pf35401=336749> (дата звернення: 12.02.2021).

14. Верховна Рада України : офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/index> (дата звернення: 12.02.2021).

15. Адміністративна відповідальність в Україні : навчальний посібник / А.Т. Комзюк та ін. ; за заг. ред. А.Т. Комзюка. 3-тє вид., доопр. Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту. внутр. справ, 2007. 80 с.

16. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № № 40–41. Ст. 379.

17. Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі : постанова Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2017 р. № 833. *Офіційний вісник України*. 2017. № 92. Ст. 2800.

18. Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10 травня 2019 р. № 359. *Офіційний вісник України*. 2019. № 11. Ст. 378.

19. Про затвердження Інструкції із застосування органами та підрозділами поліції технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18 грудня 2018 р. № 1026. *Офіційний вісник України*. 2019. № 11. Ст. 378.

20. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13 січня 2020 р. № 13. *Офіційний вісник України*. 2020. № 12. Ст. 511.