

УДК 351.743

**О.Ю. САЛМАНОВА**, канд. юрид. наук,  
Харківський національний університет внутрішніх справ

## **ПИТАННЯ ГАРАНТОВАНOSTІ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН ПРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ МІЛІЦІЮ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

*Ключові слова:* гарантії прав і свобод громадян; забезпечення безпеки дорожнього руху; адміністративно-примусові заходи; Державтоінспекція

Розглядаючи правоохоронну діяльність органів Державтоінспекції України з захисту прав і свобод громадян під час проведення заходів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, необхідно враховувати, насамперед, стан правопорядку в країні взагалі, і в зазначеній вище сфері, зокрема, рівень правосвідомості громадян, а також деякі умови економічного, соціального, політичного та іншого характеру, які на нього впливають. Нестабільність законодавства і аналіз практики адміністративної діяльності міліції в цілому дає підстави стверджувати, що проблеми безпеки дорожнього руху на початку третього тисячоліття становляться ще більш актуальними ніж раніше.

Необхідно також враховувати, що оскільки в країні триває кризисна ситуація у всіх сферах, насамперед, в економіці, виникає ряд різних негативних явищ, які істотно впливають на стан правопорядку, постає об'єктивна необхідність у зміні функцій окремих державних органів, в тому числі міліції, включаючи діяльність щодо захисту прав і свобод громадян у сфері безпеки дорожнього руху.

Гарантії реалізації прав і свобод громадян можна розглядати як певну систему засобів, що забезпечують у сукупності здійснення конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Система гарантій прав і свобод включає в себе різноманітні

політичні, економічні, соціальні передумови, але зупинимось детальніше на юридичних (тобто правових) гарантіях. Їх можна розглядати як закріплені конституційними нормами та принципами юридичні умови і засоби реалізації прав, свобод та обов'язків людиною і громадянином [1, с.269-270]. Серед них Конституція України закріплює такі умови і засоби: гарантованість конституційних прав і свобод та неможливість їх скасування чи обмеження (ст.22); гарантування судового захисту прав та свобод людини і громадянина (ст.55); незворотність дії законів та інших нормативно-правових актів у часі (ст.58); право на правову допомогу, включаючи діяльність адвокатури (ст.59); необов'язковість виконання явно злочинного наказу чи розпорядження (ст.60); презумпція невинуватості (ст.63) та інші.

Крім нормативних гарантій реалізації конституційних прав і свобод громадян важливу роль відіграє сама правоохоронна діяльність органів міліції (Державтоінспекції), які попереджають, припиняють правопорушення, створюють умови для притягнення винних до юридичної відповідальності та беруть участь у поновленні порушених прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Діяльність Державтоінспекції з захисту та реалізації прав і свобод громадян під час забезпечення безпеки дорожнього руху закріплюється на конституційному рівні та чинним законодавством. Основою цієї системи є конституційне положення, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. [2, с.6.] Цей конституційний обов'язок стосується і діяльності міліції щодо захисту прав і свобод громадян. Працівники Державтоінспекції в різних ситуаціях, пов'язаних з попередженням та припиненням порушень правил дорожнього руху, притягненням до адміністративної відповідальності, зі створенням умов щодо роз-

криття злочинів у цій сфері зобов'язані поважати гідність особи, гуманно до неї ставитись, не допускати будь-яких випадків перевищення повноважень та інших порушень законності по відношенню до громадян. Крім того, ст.3 Конституції України зобов'язує працівників міліції охороняти і захищати права людини незалежно від її походження, майнового та іншого становища, расової та національної належності, громадянства, віку, статі, мови та освіти, ставлення до релігії, політичних та інших переконань.

У межах чинного законодавства працівники міліції мають право обмежувати особисті права і свободи громадян, якщо без цього неможливо виконати покладені на них службові обов'язки. Основними серед таких прав громадян є право на недоторканість особи, приватної власності, житла і особистого життя; право на свободу дій та пересування та інші.

Насамперед відзначимо, що адміністративно-запобіжний характер має, власне, адміністративний нагляд міліції, а, значить, – різні перевірочні дії, які здійснюються органом такого нагляду. І провадження таких дій нерідко супроводжується виникненням суперечок адміністративно-правового змісту, що, з огляду на їх масовість, справляють істотний вплив як на стан безпеки дорожнього руху, так і на взаємовідносини населення з ДАІ і з міліцією в цілому. В той же час, стан суспільних відносин у сфері дорожнього руху на сьогодні такий, що здійснення перевірочних, а так само і примусових дій нерідко становить загрозу для життя і здоров'я працівників ДАІ, що також вимагає корекції процедури їх здійснення.

Початковою стадією взаємовідносин Державтоінспекції з учасниками дорожнього руху є контроль і нагляд за діями останніх. Він здійснюється як візуально, так і за допомогою спеціальних технічних засобів у формі несення служби на стаціонарних постах (кількість яких невиправдано було скорочено), пішого, кінного патрулювання, патрулювання на велосипедах, мотоциклах, вертольотах і, природно, автомобілях. При цьому мо-

жуть використовуватися відкрита, прихована і змішана форми контролю. Застосування прихованої форми контролю нерідко викликає нарікання водіїв і не тільки, адже сам чинний керівник МВС висловлює певну, і на наш погляд, необґрунтовану, незадоволеність. Уявляється, проте, що кожна із зазначених форм має право на застосування, виходячи зі змісту завдань, що повинні розв'язуватися в процесі контролю. Одна з них перебуває у створенні «ефекту присутності» нагляду за дорожнім рухом. І прихована форма найбільшою мірою забезпечує її вирішення. Не секрет, що сам факт наявності інспектора на дорозі дисциплінує водіїв, зобов'язуючи дотримуватись вимог дорожніх знаків, особливо в частині перевищення обмежень швидкості та дотримання правил маневрування. На жаль, до тих пір поки рівень правосвідомості та правова культура громадян-учасників дорожнього руху не зросте така ситуація на дорогах буде зберігатися і надалі.

Здійснення інспекторським складом дорожньо-патрульної служби, іншими працівниками міліції наглядових дій у своїй основі має гуманне призначення охорони життя і здоров'я учасників дорожнього руху. Але реальна практика реалізації наданих їм повноважень така, що кінцевим її результатом є не створення максимально сприятливих умов для учасників дорожнього руху шляхом своєчасного виявлення і усунення осіб, що порушують встановлений порядок, усунення інших чинників, що ускладнюють умови руху, які створюють загрозу його безпеці, а численні конфлікти, які породжують або страх учасників дорожнього руху, їх готовність підкоритися будь-якій (в тому числі і незаконній) вимозі інспектора, або їх агресивну поведінку, коли стає неможливим застосування правомірних заходів впливу.

Під час виконання своїх обов'язків працівники Державтоінспекції застосовують заходи адміністративно-примусового характеру, такі як зупинка транспортного засобу, перевірка у водіїв документів, що посвідчують законність їх участі у дорожньому русі; огляд транспортних засобів, вилучення речей

та предметів, адміністративне затримання, доставляння, відсторонення водіїв у стані сп'яніння від керування транспортними засобами, та деякі заходи адміністративної відповідальності.

*Зупинку транспортних засобів* можна розглядати у двох аспектах: як адміністративно-запобіжний захід, і як захід адміністративного припинення. Про припинення мова йде тільки тоді, коли водій порушує правила дорожнього руху чи є відомості про вчинення інших правопорушень, до яких причетні водій або пасажир. Підстави застосування зупинки транспортних засобів як заходу адміністративного попередження ніде не сформульовано, тому в літературі стверджується, що в інших випадках цей захід може застосовуватись із попереджувальною метою [3, с.51]. Зрозуміло, що здійснення цього заходу не фіксується в якихось спеціальних документах, його суть складає певна дія (жест), необхідний для забезпечення виконання різних дій, зокрема, застосування інших заходів адміністративного примусу. Тому статистичні дані про частоту застосування зупинки транспортних засобів як запобіжного заходу відсутні. Їх можна встановити тільки щодо застосування даного заходу з метою припинення адміністративних проступків, злочинів та інших об'єктивно протиправних діянь.

Зупинка транспортних засобів має здійснюватись на мінімально короткий строк. Громадський транспорт на маршрутах взагалі може бути затримано не більше ніж на 1-2 хвилини. Невиконання водієм вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу містить склад адміністративного проступку, передбаченого ст.122-2 КпАП України, у цих випадках може бути також здійснено примусову зупинку транспортного засобу шляхом використання спеціальних засобів і вогнепальної зброї.

Одним з найпоширеніших заходів адміністративного попередження є *перевірка документів*. У сфері забезпечення безпеки дорожнього руху працівники Державтоінспекції перевіряють такі документи: посвідчення на право керування транспортним засобом від-

повідної категорії і талон до посвідчення водія; реєстраційний документ на транспортний засіб; у випадку відсутності власника транспортного засобу – документ, що підтверджує право використання чи розпоряджання ним або право сумісної власності на транспортний засіб; у встановлених законодавством України випадках – шляховий (маршрутний) лист і документ на вантаж, що перевозиться; у встановлених законом випадках – ліцензію. Своєчасна і обгрунтована перевірка документів дозволяє попереджати різні правопорушення, в тому числі і найбільш суспільно небезпечні з них – злочини.

*Особистий огляд і огляд речей* як захід адміністративного припинення застосовується у зв'язку з адміністративним проступком. Цей захід припинення в діяльності міліції використовується досить часто.

Взагалі огляд – це встановлений законом у певних випадках правовий обов'язок громадян пред'явити на вимогу органів і уповноважених осіб відповідні предмети і документи. Огляд обмежує права громадян, тому, застосовуючи цей захід, працівник міліції зобов'язаний керуватися ч.3 ст.5 Закону України «Про міліцію», відповідно до вимог якої міліція тимчасово, у межах чинного законодавства обмежує права громадян, якщо без цього не можуть бути виконані покладені на неї обов'язки, і зобов'язана надати роз'яснення їм з цього приводу.

Огляд як захід забезпечувального характеру, на відміну від того, що застосовується з профілактичною метою – це спеціальний захід, який застосовується до конкретної особи, транспортного заходу, речей тощо. Таким чином, проведення масового огляду транспортних засобів, речей, а нерідко і проведення особистого огляду водіїв і пасажирів допускається лише в одній єдиній ситуації – при введенні надзвичайного стану на всій території України чи у окремих її місцевостях.

Відповідно до Закону України «Про міліцію України» працівники міліції можуть проводити огляд тільки у двох випадках:

- 1) у випадку затримання водія чи пасажирів і доставляння до органу внутрішніх

справ;

2) у випадку вчинення водієм адміністративного правопорушення для забезпечення провадження у справі, коли є потреба огляду транспортного засобу, речей чи особистого огляду (але водій при цьому може і не затримуватись, оскільки оформлення відповідних матеріалів може проводитись на місці вчинення чи виявлення правопорушення).

Ці два випадки є вичерпними. Інших підстав для проведення огляду закон не передбачає.

Особливо актуальним в наш час є врегулювання підстав і порядку *огляду транспортних засобів*, оскільки з цього приводу у громадян виникає дуже велика кількість нарікань про порушення їх конституційних прав і свобод. Відповідно до п.14, 21 ст.11 Закону України «Про міліцію» працівники міліції, зокрема, працівники Державтоінспекції мають право оглядати транспортні засоби на предмет крадіжки, перевіряти у водіїв документи на право використання і керування транспортним засобом, перевіряти відповідність вантажів, що перевозяться, товарно-транспортним документам, проводити огляд технічного стану транспортного засобу, номерів агрегатів і комплектність, а також при необхідності – медичний огляд водіїв з метою запобігання фактам керування транспортними засобами особами, які перебувають у нетверезому стані. Ст.264 КпАП України встановлює однакові правила застосування огляду і як попереджувальної міри і як заходу адміністративного припинення, що слід визнати недоліком зазначеної норми. Тому давно вже на зріла необхідність законодавчо розмежувати випадки застосування огляду транспортних засобів як різних заходів адміністративного примусу та передбачити прийняття спеціального нормативного акту, у якому були б визначені поняття огляду, підстави і порядок його застосування з метою недопущення випадків незаконного обмеження конституційних прав і свобод громадян.

*Доставлення порушника* правил дорожнього руху становить примусове вилучення особи, яка вчинила адміністративне право-

порушення, з місця вчинення чи виявлення правопорушення і супроводження її до органу внутрішніх справ, який має право вирішувати питання про адміністративне затримання, порядок застосування якого строго регламентований КпАП України. Доставляння порушника можуть здійснювати всі працівники міліції. Воно застосовується, згідно зі ст.259 КпАП, з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці. Право на доставляння, таким чином, виникає лише за наявності зазначених в законі умов, а саме: 1) дії особи повинні мати ознаки адміністративного правопорушення, про вчинення якого обов'язково складається протокол; 2) повинні існувати обставини, які перешкоджають складенню протоколу на місці вчинення правопорушення.

Як на недолік правового регулювання варто вказати на те, що в Законі «Про міліцію» взагалі не згадується про право міліції здійснювати доставляння порушників, відразу говориться про затримання, хоча останнє частіш за все застосовується до доставлених правопорушників. Крім того, назва статті 259 КпАП України «Доставлення порушника» потребує змін, тому що мета цього заходу – складення протоколу, а це значить, що особа, яка навіть і вчинила правопорушення, не може бути визнана порушником доти, поки вина її не буде доведена встановленим законом способом. Отже, ця особа має називатися особою, яка вчинила правопорушення, оскільки дотримання принципу презумпції невинуватості є однією з основних засад процесуальної діяльності міліції щодо захисту та реалізації прав і свобод громадян.

Як правило, *адміністративне затримання*, передбачене ст.261 КпАП України провадиться з метою припинення адміністративного проступку, встановлення особи правопорушника, для складання протоколу про адміністративне правопорушення. У справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху складення протоколу є обов'язковим, тому, якщо на місці його скласти неможливо, порушник в усіх ви-

падках може бути підданий адміністративному затриманню. Складання протоколу крім виконання функції джерела доказів у справі про адміністративне правопорушення, забезпечує також законність і обґрунтованість застосування цього заходу припинення. Адміністративне затримання суттєво обмежує права громадян, у зв'язку з чим важливе точне додержання його строків. Строк адміністративного затримання за порушення норм, які стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, як правило, не може перевищувати трьох годин, обчислюється він, як правило, з моменту доставлення порушника. Але, якщо при проведенні інших заходів адміністративно примусового характеру будуть виявлені інші адміністративні порушення, цей строк може бути збільшений, відповідно до ст.263 КпАП України (наприклад, водій при затриманні вчинив злісну непокору законним діям працівників ДАІ, або при огляді транспортного засобу були виявлені наркотичні засоби й т.д.). Крім складання протоколу, закон покладає на міліцію ще деякі обов'язки, пов'язані з адміністративним затриманням особи, яка вчинила проступок. Мається на увазі негайне повідомлення її родичів про місце перебування цієї особи. Крім того, на прохання затриманого може бути повідомлено власника відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган. Не врегульовано питання про те, як повинен діяти працівник міліції, якщо особа не бажає, щоб про її затримання були повідомлені близькі та родичі. На практиці про це робиться запис в протоколі затримання. Особа, затримана за порушення правил дорожнього руху, відповідно до ст.267 КпАП, може оскаржити адміністративне затримання у вищий орган внутрішніх справ (вищій посадовій особі), прокуророві або до суду.

*Відсторонення водіїв, які перебувають у стані сп'яніння, від керування транспортним засобом* (ст.266 КпАП) також вимагає додаткового врегулювання. Нарікання громадян викликає той факт, що законодавством не передбачено складання протоколу

про відсторонення цих водіїв від керування транспортним засобом. Протокол про затримання транспортного засобу також не складається. Відсторонюючи водіїв у стані сп'яніння від керування транспортним засобом і сідаючи за кермо цього автомобіля для транспортування водія у медичний заклад для огляду на стан сп'яніння, інспектори ДАІ, можливо, обирають «з двох лих менше», тому що залишення транспортного засобу на узбіччі дороги може призвести до ще гірших для громадян наслідків (пошкодження, крадіжка). Але і у цьому випадку водії найчастіше скаржаться на недбале ставлення співробітників ДАІ до автомобіля. Таким чином, законодавче закріплення обов'язковості складання зазначених процесуальних документів багато в чому полегшило б стан водія, сприяло дотриманню прав громадян та забезпечило можливість оскарження незаконних дій працівників Державтоінспекції, і, в той же час, захистило б останніх від необґрунтованих скарг громадян. Крім того, відсторонення водіїв у стані сп'яніння від керування транспортним засобом – це найважливіший спосіб захисту не тільки прав а й самого життя решти громадян, які можуть зустрітися на шляху такого водія. Тільки за 10 місяців 2009 року з вини нетверезих водіїв було вчинено близько 4,5 тис. дорожньо-транспортних пригод, в яких загинула 210 осіб і травмовано 2,1 тис. осіб [4].

Працівники Державтоінспекції можуть застосовувати заходи, спрямовані на поновлення порушених прав громадян, що є важливим елементом у механізмі забезпечення захисту та реалізації прав і свобод людини і громадянина. У тому випадку, коли права громадянина були порушені іншими особами (наприклад, пошкодження транспортного засобу під час ДТП), працівники міліції у межах наданих повноважень здійснюють заходи щодо поновлення порушених прав (наприклад, складають акти про спричинену шкоду та ін.). Але відомі випадки, коли права громадян можуть бути порушені діями самих працівників Державтоінспекції. В цьому випадку у громадян є можливість зве-

рнутися із скаргою до вищих органів міліції, прокуратуру, або до суду за захистом порушених прав. На жаль, чинним законодавством України не регулюється порядок поновлення порушеного права людини в разі її незаконного притягнення до адміністративної відповідальності. На наш погляд, слід погодитися з думкою деяких авторів про необхідність прийняття закону, у якому буде передбачений порядок поновлення порушених прав у випадках незаконного притягнення особи до будь-якого з видів юридичної відповідальності [1, с.314-315].

Діяльність міліції (Державтоінспекції) щодо нерозголошення відомостей, що стосуються особистого життя людини в сфері сімейних або родинних відносин, симпатії і антипатії та ін., є також важливим елементом механізму захисту прав людини. Якщо це викликається необхідністю виконання обов'язків працівників міліції, то таке розголошення подібної інформації може бути лише за рішенням суду.

При здійсненні працівниками Державтоінспекції своїх функцій з правомірного обмеження прав людини, вони в процесі своєї діяльності не повинні переходити дозволених

меж, зобов'язані діяти згідно з чинним законодавством, що встановлює їх компетенцію, використовувати такі форми і методи діяльності, що не суперечать правовим і моральним вимогам та повною мірою забезпечують права і свободи людини.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Колодій А. М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : підручник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 350 с.
2. Конституція України : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.] – Х. : Весна, 2008. – 48 с.
3. Ключниченко А. П. Меры административного принуждения, применяемые милицией (Особенности. Классификация. Системовыражение) : учеб. пособие / А. П. Ключниченко. – К. : КВШ МВД СССР, 1979. – 87 с.
4. Дорожньо-транспортні пригоди: Статистичні дані Департаменту ДАІ МВС України за 10 міс. 2009 року. – К. : ДДАІ МВСУ, 2009.

*Салманова О. Ю. Питання гарантованості прав і свобод громадян при забезпеченні міліцією безпеки дорожнього руху / О. Ю. Салманова // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 554–559 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09cojldr.pdf>*

Розглянуто питання дотримання прав і свобод громадян під час забезпечення органами міліції безпеки дорожнього руху. Особу увагу приділено питанням правового регулювання застосування адміністративно-примусових заходів.

\*\*\*

*Салманова О.Ю. Вопросы гарантирования прав и свобод граждан при обеспечении милицией безопасности дорожного движения*

Рассмотрены вопросы соблюдения прав и свобод граждан при обеспечении органами милиции безопасности дорожного движения. Особое внимание уделено вопросам правового регулирования применения административно-принудительных мер.

\*\*\*

*Salmanova O. JU. Questions of Warranting of the Rights and Freedom of Citizens at Maintenance with Militia of Safety of Traffic*

The questions of observance of the citizens' rights and freedoms are considered providing with organs of militia of the traffic safety. The special attention is given to the questions of the legal regulation of application of the administrative-for.