

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ
В СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Відповідальність за адміністративні проступки в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху реалізується в адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції, якою в юридичній літературі традиційно визнається діяльність щодо розгляду і вирішення справ про такі правопорушення [1, с.8], хоча зауважується, що це вузьке розуміння поняття, більш широко воно означає вирішення будь-яких індивідуальних справ у випадку виникнення спору про право, тобто конфліктних ситуацій [2, с.132].

Зазначена діяльність міліції здійснюється відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП) [3], а також Закону «Про міліцію» [4] та інших законодавчих актів. Зокрема, Закон «Про міліцію» передбачає право міліції накладати адміністративні стягнення або передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд інших державних органів чи об'єднань громадян, а також складати протоколи про адміністративні правопорушення, провадити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст.11, пп. 7, 8). Зазначені повноваження поширюються також на сферу забезпечення безпеки дорожнього руху.

Свого часу автор вже звертався до аналізу загальних питань адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції [5, с.242-246], тому не будемо повторюватись. У цій статті ми спробуємо показати проблеми, що виникли в цій діяльності останнім часом, зокрема, в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, та сформулювати власне бачення шляхів їх вирішення. Слід нагадати, що ці проблеми з'явилися із прийняттям Верховною Радою України Закону від 5 квітня 2001 р. «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення правил дорожнього руху», яким до КпАП було внесено ряд важливих змін, що стосувалися не тільки санкцій за вчинення тих чи інших проступків, але і провадження в справах про них. Відразу зауважимо, що прийняття зазначеного Закону необґрунтовано, на нашу думку, звузило повноваження міліції щодо боротьби з порушеннями правил дорожнього руху, значно зменшило її можливості щодо профілактики та припинення цих порушень. Отже, зупинимось детальніше на положеннях цього Закону та тих наслідках, які потягло для адміністративно-юрисдикційної практики його прийняття.

Перш за все, Законом було пом'якшено відповідальність за більшість проступків, пов'язаних з порушенням або невиконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, в результаті штрафні санкції почали більше відповідати характеру порушень, а також економічному рівню розвитку держави та рівню матеріального добробуту населення. Проте, послідовно виступаючи за загальне зниження розмірів штрафів, передбачених за адміністративні проступки, все ж зазначимо, що після внесення зазначених змін виявилось, що, якщо вихо-

дити із суворості санкцій, а саме так це і має бути, проступки в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху – найменш суворі із всіх адміністративних проступків, з чим важко погодитися. Для наочності наведемо два приклади.

Так, за порушення водіями транспортних засобів правил дорожнього руху, що спричинили створення аварійної обстановки або пошкодження транспортних засобів, вантажів, шляхів, шляхових та інших споруд чи іншого майна, ст. 124 КпАП передбачає можливість накладення штрафу в розмірі від 17 до 68 грн., а ст. 162 за порушення правил про валютні операції – від 510 до 748 грн., хоча за суспільною шкідливістю ці проступки навряд чи так суттєво відрізняються.

Крім цього, викликає заперечення закріплення в санкції ст.125 КпАП («Інші порушення правил дорожнього руху») попередження як безальтернативного стягнення. Раніше ми вже звертали увагу на те, що попередження – найм'якше адміністративне стягнення, яке застосовується за незначні адміністративні проступки (якщо відсутня матеріальна шкода, правопорушення вчинено вперше, з необережності, є пом'якшуючі обставини тощо [6, с.27]). Тобто, це адміністративне стягнення може бути ефективним в тому випадку, якщо санкція відповідної норми передбачає можливість його застосування поряд з іншими стягненнями (найчастіше – штрафом). Якщо ж інші стягнення застосувати неможливо, то це означає, по суті, відсутність відповідальності за те чи інше діяння, адже скільки разів таке порушення не повторювалося б, накладено може бути тільки попередження. Навіть якщо з'ясовувати зміст цього стягнення з огляду на його термінологічну сутність, слово «попередження» означає певну пересторогу, цим заходом суб'єкт адміністративної юрисдикції попереджає правопорушника про те, що в разі повторення протиправної поведінки до нього буде застосовано суворіший захід. Але реально в даному випадку попередження своєї профілактичної функції не виконує. Зауважимо, що до категорії «інших порушень правил дорожнього руху» наведеним Законом віднесено таке порушення як перевищення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху менше ніж на 20 кілометрів на годину, тим самим законодавець фактично скасував відповідальність за його вчинення. На нашу думку, це не відповідає потребам забезпечення безпеки дорожнього руху, тому санкцію ст.125 КпАП слід зробити альтернативною, передбачивши в ній можливість застосування, крім попередження, також штрафу.

Наступна суттєва новація, яку містить Закон від 5 квітня 2001 р., це запровадження судового розгляду справ про більшість порушень правил дорожнього руху. Звичайно, судову процедуру вирішення справ про адміністративні проступки загалом можна тільки вітати. Проте, в тому варіанті, в якому це зроблено щодо зазначеної категорії порушень, доцільність і ефективність такого кроку викликає великі сумніви.

Перш за все, не про всі порушення правил дорожнього руху справи розглядаються в судах, тобто вирішення цього питання є непослідовним, а, отже, половинчатим. Прийняття зазначеного Закону, як відомо, було

здійснено під гаслом боротьби з корупцією в рядах працівників Державтоінспекції. Проте реально, враховуючи ряд обставин, а саме, що протоколи про ці порушення складають якраз зазначені працівники, КпАП дозволяє з метою складення протоколу здійснювати доставлення порушників в міліцію, їх адміністративне затримання тощо, а суди перевантажені розглядом кримінальних і цивільних справ, про що громадянам відомо, на нашу думку, прийнятий Закон не тільки не зменшив можливості для вчинення корупційних діянь, а, навпаки, скоріше сприяв їх поширенню.

Зрозуміло, що ми далекі від того, щоб стверджувати про відсутність порушень закону з боку працівників міліції під час застосування адміністративних стягнень. Але, мабуть, це властиве не тільки міліції, а й іншим правоохоронним органам і навіть судам. Тому необхідно чітко уявляти, яка мета якими засобами досягається.

Тут варто звернути увагу ще на одне, більш загальне питання. Маються на увазі перспективи розвитку системи суб'єктів адміністративної юрисдикції. В ідеалі, зрозуміло, розглядати ці справи мають судді. Але для того, щоб реально забезпечити такий стан справ, необхідно реформувати судову систему, чого поки що не зроблено. Як наслідок, Верховна Рада прийняттям зазначеного Закону збільшила навантаження судів щорічно на мільйони справ про адміністративні проступки, не додавши їм при цьому жодної нової штатної одиниці.

Все ж, на нашу думку, навіть в перспективі необхідно залишити в ряді випадків позасудовий розгляд справ про адміністративні проступки. Інакше цей вид юридичної відповідальності перестане бути адміністративним, тобто таким, що реалізується в позасудовому порядку. Адже велика кількість і невелика шкідливість (кожного окремо) адміністративних проступків потребує порівняно простого порядку застосування заходів реагування. Це необхідно для швидкого дисциплінуючого впливу на винних з метою економії часу та сил як державних органів, так і самих порушників. До того ж, для виявлення порушень різних загальнообов'язкових правил частіш за все потрібні не юридичні, а спеціальні технічні, економічні, санітарні, агрономічні та інші знання. Іншими словами, в подібних випадках доцільний саме адміністративний порядок впливу. Такий порядок часто є не недоліком, а перевагою адміністративної відповідальності, особливо це стосується випадків накладення штрафу на місці вчинення проступку, коли порушник не заперечує застосованого стягнення. Інша справа – забезпечення законності реалізації адміністративної відповідальності, а також попередження корупції. Це має досягатися іншими засобами, а не фактичним скасуванням відповідальності.

З іншого боку, практика судового розгляду справ про порушення правил дорожнього руху, як свідчать публікації в засобах масової інформації, показала, що судді сприйняли факт передачі їм цих справ майже як пониження їх професійного статусу, оскільки вони мусять витратити багато часу на справи, за результатами розгляду яких може бути накладено штраф в розмірі лише 10-20 гривень.

Проблемою залишається також ставлення суддів до протоколів про адміністративні правопорушення, складені працівниками міліції. Дослідження матеріалів практики показує, що судді, які в цих відносинах представляють ту ж державну владу, що і працівники міліції, часто взагалі не визнають доказової сили цих протоколів. Особливо це стосується протоколів, в яких відсутні вказівки на свідків порушення. Тому слід особливо наголосити на тому, що ст.256 КпАП передбачає лише **можливість** (виділено нами – А.К.) наведення в протоколі прізвищ і адрес свідків (в законі сказано, «якщо вони є»). Якщо ж свідків нема, це аж ніяк не впливає на визнання протоколу правомірним, його доказова сила від цього абсолютно не зменшується. Це й логічно, адже протокол складено посадовою особою, уповноваженою на це законом, підписано як ним, так і порушником, який тим самим практично визнає факт вчинення проступку. Можна навіть стверджувати, що із змісту ст.256 КпАП випливає визнання законом, так би мовити, презумпції законності протоколу, якщо в ньому дотримано всіх передбачених вимог. Тобто закон, надаючи працівникам міліції право складати протоколи про адміністративні правопорушення і визнаючи їх повноважними учасниками цього провадження, на відміну від багатьох суддів, довіряє їх професійності.

Законом від 5 квітня 2001 р., як зазначалося, було також змінено ряд норм, які регулюють провадження у справах про порушення правил дорожнього руху. Насамперед необхідно зазначити, що працівники ДАІ були позбавлені права застосовувати адміністративні стягнення у вигляді попередження і штрафу на місці вчинення проступку. На нашу думку, така можливість чи не найбільше обумовлювала ефективність адміністративної відповідальності в цій сфері, забезпечуючи її оперативність. До того ж, можливість сплати штрафу на місці більше навіть відповідає інтересам громадянина, ніж працівника правоохорони, адже йому не треба з'являтися на розгляд справи, потім відвідувати фінансову установу, здавати суб'єктові юрисдикції квитанцію тощо, і все це в умовах, коли нема жодної суперечки щодо наявності чи відсутності проступку, вини особи в його вчиненні та інших обставин порушення. Крім того, ст.258 КпАП передбачає в цьому випадку додаткові гарантії для громадянина, який просто може відмовитись від сплати штрафу, що робить обов'язковим складення протоколу. Як ще одну гарантію можна запропонувати для таких випадків встановлення у відповідних статтях Особливої частини фіксованого, абсолютного розміру штрафу, що якраз сприяло б боротьбі з корупцією і свавіллям посадових осіб.

Окремо слід сказати про зміни в правовому регулюванні порядку застосування такого заходу забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення як вилучення речей і документів. Нагадаємо, що Законом від 5 квітня 2001 р. було виключено ч.5 і 6 ст.265 КпАП, які визначали порядок вилучення документів водія, номерних знаків транспортних засобів, а також затримки самих транспортних засобів і поміщення їх на спеціальний майданчик чи стоянку. Відразу підкреслимо, що цим практично нічого не було змінено в реальному стані справ, адже,

крім КпАП, порядок застосування зазначеного заходу забезпечення провадження передбачено також деякими іншими нормативними актами, зокрема, законами України «Про міліцію» та «Про дорожній рух» [7].

Так, ч.13 ст.15 Закону «Про дорожній рух» передбачає, що за наявності підстав для позбавлення водія права на керування транспортним засобом або накладення стягнення у вигляді штрафу посадові особи Державтоінспекції мають право не повертати посвідчення до прийняття рішення по справі. У цьому разі водієві видається тимчасовий дозвіл на керування транспортним засобом. За фактом затримання посвідчення і видачі тимчасового дозволу на керування транспортним засобом складається протокол про його вилучення або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення. Підстави заборони експлуатації транспортних засобів з вилученням державних номерних знаків встановлено ст.37 зазначеного Закону. Право затримувати і доставляти у встановленому порядку транспортні засоби для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках закріплено в п.21 ст.11 Закону України «Про міліцію». Таким чином, можна зробити висновок про те, що право міліції на вилучення документів водія, номерних знаків транспортних засобів, а також затримку самих транспортних засобів і поміщення їх на спеціальний майданчик чи стоянку практично мало змінилося, воно регулюється тільки багатьма нормативними актами, які часто суперечать один одному. Як наслідок – виникла потреба в узгодженні зазначених законодавчих актів.

З прийняттям Закону від 5 квітня 2001 р. дещо ускладнилась також діяльність щодо виконання постанов про накладення такого адміністративного стягнення як позбавлення права керування транспортними засобами. В наш час це стягнення застосовується за проступки, справи про які розглядають судді, тобто фактично його накладення здійснюється в судовому порядку. Виконання ж зазначеного стягнення ст.317 КпАП покладає на посадових осіб Державтоінспекції. Варто зазначити, що процедура виконання цього стягнення зовсім не змінилася, хоча вона була розрахована на те, що його застосовували працівники ДАІ і самі ж виконували. Тепер же слід чітко врегулювати порядок передачі постанови на виконання, зміст та порядок її виконання, питання взаємодії з цього приводу судді і посадових осіб ДАІ тощо.

Таким чином, під гаслом боротьби з корупцією Верховна Рада України дещо обмежила адміністративно-юрисдикційні повноваження міліції в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, проте, як свідчать матеріали практики, внаслідок цього порушень закону менше не стало, а от дорожньо-транспортна дисципліна останнім часом значно погіршилась. На нашу думку, процедура притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху, так само як і суворість санкцій за їх вчинення самі собою не можуть розглядатися як передумови вчинення корупційних діянь чи інших порушень закону. В цих умовах законодавцям варто було відповісти також на таке запитання: чи потрібно вести боротьбу (попереджати, припиняти, карати) з порушеннями правил до-

рожного руху? Інакше виходить, що боротьба з корупцією ведеться за рахунок послаблення діяльності щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. Було б дуже просто для попередження корупції серед працівників міліції обмежити їх процесуальні права, адже мова не йде про скасування таких повноважень взагалі, значить, хтось їх буде здійснювати, а це вже новий потенційний суб'єкт корупційних проявів. Отже, причини і умови цього явища значно глибші і складніші і, відповідно, значно продуманішою і комплекснішою має бути діяльність щодо його подолання.

Список літератури: 1. Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация): монография. Ч.1. Правовой статус субъекта административной юрисдикции. М., 1996. 2. 5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ / Загальна частина: Підручник / За заг. ред. І.П.Голосніченка і Я.Ю.Кондратьєва. К., 1995. 3. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 52. Ст. 1122. 4. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 4. Ст. 20. 5. Комзюк А.Т. Адміністративно-юрисдикційні повноваження міліції // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. 2000. № 1. 6. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. А.Т. Комзюка. 2-е вид., виправл. і доп. Х., 2001. 7. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 31. Ст. 338.

Надійшла до редколегії 25.10.02

О.М. Музичук

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Офіційне проголошення таких стратегічних орієнтирів, як розвиток в Україні демократичної, соціальної та правової держави, поставило перед наукою ряд важливих питань, пов'язаних із практичною реалізацією зазначених конституційних положень. Конституційно закріплене право громадян на об'єднання, проголошене в ст. 36 Конституції, потребує відповідних правових механізмів його реалізації [1]. Взаємовідносини держави та об'єднань громадян носять виключно правовий характер, що проявляється в законодавчому закріпленні правового статусу об'єднань громадян. Правовий статус громадських формувань з охорони громадського порядку та їх членів регламентований Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [2] та рядом інших нормативних актів [Див.: 3]. Ці нормативно-правові акти стали відображенням суспільних відносин, що склалися в Україні з моменту прийняття Закону України «Про об'єднання громадян» [4] та врахували міжнародний досвід реалізації правового статусу громадських формувань правоохоронної спрямованості. Однак дискусії, що існують навколо статусу громадських формувань правоохоронної спрямованості, свідчать про певну нестабільність його норм, зумовлену інколи і політичним характером відносин, в яких перебувають зазначені об'єднання. У той же час серед українських науковців помітні різні підходи до характеристики ста-