

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ЗАКОННОСТІ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

### ENSURING THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF LEGALITY DURING THE CONSIDERATION OF CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES AND THE APPLICATION OF ADMINISTRATIVE COERCION MEASURES IN THE FIELD OF ROAD SAFETY

Миргородська О.М., аспірант кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел визначено особливості забезпечення реалізації принципу законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу у сфері безпеки дорожнього руху.

На підставі аналізу матеріалів судової практики висвітлено характерні порушення законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності поліції, пов'язані із притягненням особи до юридичної відповідальності за скоєння адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 130 КУпАП.

Типові порушення принципу законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу у сфері безпеки дорожнього руху поділено на порушення, що допускаються посадовими особами органів і підрозділів Національної поліції України, судами (суддями) та інспекторами муніципальної служби паркування.

Доведено, що забезпеченню реалізації принципу законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу у сфері безпеки дорожнього руху сприятиме застосування комплексу заходів з боку суб'єктів адміністративної юрисдикції, спрямованих на: запровадження постійного ступінчатого контролю за якістю складання адміністративних матеріалів, особливо за правопорушення, скоєні за статтею 130 КУпАП; забезпечення належної реєстрації та проходження матеріалів про правопорушення, контроль за станом обліку та зберігання бланків протоколів, відповідності документації та порядку її ведення вимогам розпорядчих та інших нормативних документів; встановлення прихованих фактів порушень вимог законності застосування адміністративно-примусових заходів на підставі аналізу матеріалів громадських слухань, матеріалів службових перевірок, рішень суду тощо; виявлення причин та умов, що сприяють порушенням вимог законності застосування адміністративно-примусових заходів у сфері дорожнього руху; підготовку пропозицій щодо усунення причин та умов, які сприяли таким порушенням; вдосконалення прокурорського та відомчого контролю за дотриманням законності при застосуванні адміністративно-примусових заходів у сфері дорожнього руху тощо.

**Ключові слова:** примус, адміністративний примус, принцип, законність, дотримання законності, принципи застосування заходів адміністративного примусу, дорожній рух, безпека дорожнього руху.

The article, based on the analysis of the current legislation, available scientific, journalistic and methodical sources, defines the peculiarities of ensuring the implementation of the principle of legality during the consideration of cases of administrative offenses and the application of administrative coercion measures in the field of road safety.

On the basis of the analysis of judicial practice materials, characteristic violations of legality in the administrative and jurisdictional activities of the police, related to bringing a person to legal responsibility for the commission of an administrative offense provided for in part 1 of Art. 130 of the Labor Code of Ukraine.

Typical violations of the principle of legality during the consideration of cases of administrative offenses and the application of measures of administrative coercion in the field of road safety are divided into violations committed by officials of bodies and units of the National Police of Ukraine, courts (judges) and inspectors of the municipal parking service.

It has been proven that ensuring the implementation of the principle of legality during the consideration of cases of administrative offenses and the application of measures of administrative coercion in the field of road safety will be facilitated by the application of a set of measures on the part of subjects of administrative jurisdiction aimed at: the introduction of permanent step-by-step control over the quality of the compilation of administrative materials, especially for offenses committed under Article 130 of the Code of Criminal Procedure; ensuring proper registration and processing of materials on offenses, control over the state of accounting and storage of protocol forms, compliance of documentation and the order of its management with the requirements of administrative and other regulatory documents; establishment of hidden facts of violations of the requirements of the legality of the application of administrative and coercive measures based on the analysis of materials of public hearings, materials of official inspections, court decisions, etc.; identification of reasons and conditions contributing to violations of the requirements of the legality of the application of administrative and coercive measures in the field of road traffic; preparation of proposals to eliminate the causes and conditions that contributed to such violations; improvement of prosecutorial and departmental control over compliance with the law when applying administrative and coercive measures in the field of road traffic, etc.

**Key words:** coercion, administrative coercion, principle, legality, compliance with legality, principles of application of administrative coercion measures, road traffic, road safety.

**Постановка проблеми.** Сучасні суспільні процеси вимагають стабільного та результативного правового регулювання. Неодмінною умовою зміцнення та розвитку суспільства є дотримання законів усіма громадянами, посадовими особами, організаціями. Як особливий, специфічний регулятор суспільних відносин закон має відповідати основам конституційного ладу, духу пріоритету права і свободи людини і громадянина, економічного, політичного, морально-етичного рівня розвитку суспільства, пов'язаного з поступальною реалізацією основних демократичних цінностей. Тільки за таких обставин закон

виступає головною змістовною матерією законності, її ключовою ланкою. Законність є багатоплановим явищем правової дійсності, яке на сучасному етапі одночасно розглядається як принцип права, і як особливий політико-правовий режим суспільного життя, і як метод управління (у широкому значенні).

Гострою проблемою перед українським суспільством вже протягом багатьох років стоїть підтримання безпеки дорожнього руху. Ця обставина зумовлює необхідність захисту прав і законних інтересів як окремої людини, так і суспільства та держави у різних сферах життя, у тому

числі й під час оформлення матеріалів справ про адміністративні «дорожні» правопорушення, забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу в частині доставлення порушника, адміністративного затримання, здійснення особистого огляду і огляду речей, вилучення речей і документів, тимчасового вилучення посвідчення водія, тимчасового затримання транспортних засобів, відсторонення осіб від керування транспортними засобами тощо. Саме порушення процедури провадження у справах про адміністративні правопорушення найчастіше є предметом невдоволення осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності. Поряд з цим відомі випадки необґрунтованого притягнення осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення, яких насправді не було, або за вчинки, які досить складно відмежувати від правомірної поведінки, збору доказів правоохоронцями з перевищенням наданих їм повноважень, порушення вимог застосування зброї, сили та спецзасобів, застосування неправомірного примусу у службовій діяльності.

Сказане жодною мірою не означає, що правопорушення не повинні припинятися та каратися. Навпаки, саме неухильна реалізація основного принципу – невідворотності відповідальності за скоєне правопорушення – може призвести до зникнення рівня «дорожніх» правопорушень.

**Стан наукової розробки проблеми.** Необхідність дослідження проблем ефективного застосування адміністративно-примусових заходів із дотриманням принципу законності та забезпечення прав людини в адміністративно-юрисдикційній діяльності правоохоронних суб'єктів підтверджується матеріалами правозастосовної практики та результатами багатолітньої наукової розвідки. Варто згадати дисертаційні дослідження Р.С. Мельника, А.В. Пугача, А.О. Поліщук, І.С. Гриценка, Д.А. Савчук, А.В. Теремілова, В.В. Башкатової та ін. Разом з тим, проблематика дотримання принципу законності застосування заходів адміністративного примусу та розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху потребує додаткового висвітлення.

Тому **метою статті** є визначення особливостей забезпечення реалізації принципу законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу у сфері безпеки дорожнього руху.

**Виклад основного матеріалу.** Підвищення дисципліни учасників дорожнього руху, в тому числі і за допомогою застосування заходів адміністративного примусу, є пріоритетним напрямом профілактики дорожньо-транспортного травматизму, зниження рівня аварійності на автошляхах країни, зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод та забезпечення безпеки дорожнього руху в цілому. Розв'язання окреслених завдань та досягнення бажаного соціального результату в сфері просторового переміщення людей, транспортних засобів, багажу тощо можливе лише за наявності ефективно діючого механізму застосування адміністративних стягнень, норм недекларативного характеру, що регулюють права та обов'язки членів суспільства, як у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, так і в інших сферах суспільного життя, широкого спектру способів підтримання режиму законності під час застосування адміністративно-примусових заходів.

Як відомо, притягнення до адміністративної відповідальності має відбуватись у відповідності до встановленого законодавством порядку. Як зазначено у ст. 7 КУпАП, ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом [1]. Однак, при здійсненні провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, насамперед через їх масовість, допускаються різні порушення закону, які виражаються у порушенні процедури притягнення винних до відповідальності, так і застосуванні

інших заходів адміністративного примусу. До таких порушень належить і невчасне реагування на правопорушення, і недотримання законодавства у частині забезпечення гарантій прав громадян, які притягуються до адміністративної відповідальності, і тяганина і пропуск термінів накладення стягнень тощо. Сама практика провадження у справах адміністративних правопорушення є сферою, що характеризується з одного боку можливістю досить інтенсивного втручання у межі конституційних прав і свобод людини і громадянина, а з іншого – об'єктивно зумовленим зосередженням значного обсягу владних повноважень у суб'єктів адміністративної юрисдикції стосовно застосування заходів адміністративного примусу, що створює потенційну небезпеку зловживань наданими правами, невиконання або неналежного виконання покладених на посадову особу обов'язків, її бездіяльності, яку слід розуміти як невикористання повноважень у випадку їх обов'язкового застосування відповідно до законодавства.

Пов'язано це із тим, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України (ст. 19 Основного Закону). Стан виконання даних нормативних положень неодмінно визначає рівень довіри населення до владних структур, насамперед до правоохоронців. З іншого боку, системні недоліки та прорахунки в їх діяльності стають підставою для адекватної оцінки суспільством, об'єктивного реагування на прояви необґрунтованого насильства під час застосування поліцейських заходів примусу, на свідоме ігнорування повноваженими суб'єктами закріплених адміністративним законодавством вимог до принципів та процедур адміністративно-юрисдикційного провадження.

Недодержання принципу законності під час застосування заходів адміністративного примусу, у тому числі й адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху, унеможлиблює побудову справедливого суспільства, де належним чином захищаються права і свободи людини, не сприяє забезпеченню реалізації ідей, які стоять перед суспільством, заподіює шкоду інтересам суспільства [2, с. 11].

Вимога законності стосується, зокрема, як процедури правозастосовного провадження (строки, порядок, повноваження суб'єкта правозастосування тощо), так і відповідності закону самого результату правозастосування (зміст і форма правозастосовного акту) [3, с. 23]. Дотримання таких вимог передбачає застосування відповідного набору способів забезпечення законності, якими визначається «сукупність юридичних, організаційних прийомів і форм діяльності судів, прокуратури, органів публічної адміністрації (їх посадових осіб), громадян, суспільних об'єднань щодо підтримки та зміцнення законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності зазначених суб'єктів з приводу повного і правильного виконання призначеного у встановленому законом порядку адміністративного стягнення за порушення правил норм та стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» [4, с. 132].

Законність як режим взаємовідносин між уповноваженими суб'єктами адміністративної юрисдикції та громадянами, посадовими особами, представниками юридичних осіб розглядається через призму дотримання суб'єктом влади норм, які закріплюють її права як посадової особи, що здійснює контрольно-наглядову діяльність у сфері безпеки дорожнього руху. Йдеться про правомірність використання наданих суб'єкту управління владних повноважень. Норми, що закріплюють владні повноваження поліцейських як суб'єкта управління, безпосередньо визначають адміністративно-правовий зміст законності суб'єкта контролю (нагляду) в галузі безпеки дорожнього руху. Закон «Про Національну поліцію» розкриває зміст принципу законності стосовно діяльності поліції [5].

Закон встановлює, що поліція діє в точній відповідності до закону. У даній нормі йдеться про внутрішньовідомчий контроль, контроль діяльності поліцейських із боку керівників та спеціальних контролюючих суб'єктів, що є структурними ланками системи, яка спрямована на оцінку правомірності дій і рішень суб'єкта, котрий здійснює контроль і адміністративний нагляд у галузі дорожнього руху [6, с. 60].

Оскільки основним суб'єктом застосування заходів адміністративного примусу у сфері безпеки дорожнього руху є поліція, забезпечення законності в її діяльності полягає у формуванні такого адміністративно-правового режиму, за якого поліція у процесі виконання функцій забезпечення прав і свобод громадян, підтримання публічної безпеки і порядку, протидії злочинності зобов'язана, з одного боку, реалізувати свою діяльність на основі норм чинного законодавства, а з іншого, – здійснювати контроль та нагляд за діяльністю посадових осіб і громадян щодо виконання загальнообов'язкових правил з метою забезпечення правопорядку в державі [7, с. 295].

У сфері забезпечення безпеки дорожнього руху своєчасне, законне та безпомилкове застосування до порушників вимог правил дорожнього руху заходів адміністративного впливу є одним із вагомих важелів стабілізації дорожньої ситуації, зниження рівня аварійності та подолання дорожньо-транспортного травматизму [8; 9]. Проте, як свідчить практика, внаслідок некваліфікованого оформлення поліцейськими матеріалів адміністративних справ, допущення порушень вимог законодавства про адміністративні правопорушення, значна частина порушників Правил дорожнього руху фактично залишається непокараною, що не сприяє профілактичній спрямованості адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Некваліфіковане оформлення матеріалів адміністративних справ, недоліки при складанні протоколів та винесенні постанов про притягнення осіб до відповідальності, порушення конституційних прав громадян під час провадження у справах зазначеної категорії є однією з причин звернення осіб зі скаргами до компетентних органів на непрофесійні дії працівників поліції [10].

Серед основних причин неправильної кваліфікації дій водіїв транспортних засобів слід виділити: відсутність належної методологічної бази; ігнорування особливим складом поліції відомчих інструкцій щодо нагляду за дорожнім рухом; слабку професійну підготовку окремих суб'єктів кваліфікації [11, с. 27].

Порушення з боку поліції особливо явно виявляються при оформленні матеріалів справ про адміністративні правопорушення, скоєні водіями в стані сп'яніння. Щороку близько 50 000 водіїв, яких спіймали з ознакам сп'яніння не зазнають будь-якого покарання [12].

Аналіз матеріалів судової практики свідчить про непоодинокі випадки порушень, яких припускаються працівники поліції під час адміністративно-юрисдикційної діяльності, пов'язаної із притягненням особи до відповідальності за скоєння адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 130 КУпАП, серед яких:

- незаконне зупинення та перевірка документів, наслідком чого є відсутність у матеріалах провадження у справі про адміністративне правопорушення доказів правомірності зупинення автомобілю, або хоча б роз'яснення причин такої зупинки водію;

- порушення порядку направлення водія для проведення огляду на стан алкогольного сп'яніння, що унеможлиблює в законний спосіб притягнути особу до відповідальності за скоєння адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 130 КУпАП. Причиною такої ситуації часто є відсутність у матеріалах адміністративного провадження відповідних документів (наприклад, відеозапис, пояснення свідків, інші документи тощо). Ігнорування

обов'язкового огляду на місці за допомогою спеціальних засобів робить усю подальшу процедуру незаконною;

- порушення порядку виявлення ознак алкогольного сп'яніння. Прикладом може бути постанова Запорізького апеляційного суду (справа № 33/807/87/20), згідно якої працівники поліції доставили водія до медичного закладу, де медичний працівник, який проводив огляд, використовував пристрій невідомого походження Крім того, при складанні протоколу про адміністративне правопорушення, в порушення вимог ст. 256 КУпАП, в протоколі невірно вказана адреса проживання водія; а також жодним доказом не підтверджено, що протокол складався у присутності водія та йому були роз'яснені його права, передбачені ст. 63 Конституції України та ст. 268 КУпАП [13];

- оформлення матеріалів справи про адміністративне правопорушення щодо водія із іншими анкетними даними (з іншою датою народження), що є порушенням вимог п. 22 розділу III Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції від 09.11.2015 року № 1452/735;

- відсутність належних та допустимих доказів факту порушення особою п. 2.5 Правил дорожнього руху України, що унеможлиблює притягнення його до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 130 КУпАП, оскільки огляд такої особи на стан алкогольного сп'яніння не може проводитися у присутності тільки одного свідка;

- надання працівниками поліції відеозаписів, у яких, серед іншого, дата відеофіксації не відповідає даті вчинення правопорушення;

- наявність випадків, коли огляд на стан сп'яніння особи на місці зупинки проведено з використанням технічних засобів некоректно, зокрема щодо границь допустимої похибки технічного приладу, з порушенням інструкції з експлуатації газоаналізатора, без врахування необхідності його технічного обслуговування (калібрування);

- складання протоколу без встановлення особи порушника або із зазначенням помилкових даних про неї;

- проведення огляду водія на стан алкогольного сп'яніння в присутності лише одного свідка;

- помилки у заповненні в акті медичного огляду персональних даних водія, що виключає можливість притягнення його у подальшому до адміністративної відповідальності;

- порушення вимог до складання протоколу про адміністративне правопорушення. Якість складання протоколу є дуже важливою стадією оформлення справи про адміністративне правопорушення, й фактично є «обвинуваченням» держави щодо особи, що потребує належного до цього ставлення. Відповідно необхідність дотримання правил та процедур під час складання протоколу про адміністративне правопорушення, прав та гарантій особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, належне фіксування доказів вчинення правопорушення та їх зберігання є умовою забезпечення законності у процедурі провадження у справі про адміністративне правопорушення, скоєне у сфері безпеки дорожнього руху.

Загалом типові порушення принципу законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу у сфері безпеки дорожнього руху, слід поділити на порушення, що допускаються посадовими особами органів і підрозділів Національної поліції України, судами (суддями) та інспекторами муніципальної служби паркування (найбільш частими є порушення правил оформлення матеріалів щодо притягнення до адміністративної відповідальності за частиною 3 статті 122 КУпАП).

Отже, дотримання принципу законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення та засто-

сування заходів адміністративного примусу є визначальною передумовою забезпечення прав людини та безпеки дорожнього руху в цілому. Законність фактично є тим фундаментом, на якому базується діяльність суб'єктів адміністративної юрисдикції щодо застосування заходів адміністративного примусу у дорожній сфері.

**Висновок.** Таким чином, у правовій демократичній державі забезпечення режиму законності, насамперед у сфері безпеки дорожнього руху, має підтримуватися на високому рівні всіма можливими за законом засобами, включаючи адміністративно-примусові. Останні серед заходів державного примусу займають самостійне місце та, безумовно, мають важливе практичне значення, адже сприяють як запобіганню або припиненню проступків, так і притягненню винних до адміністративної відповідальності та забезпечення невідворотності покарання. Їх застосування у суворій відповідності із дотриманням принципу законності є гарантією дотримання законних прав та інтересів громадян та юридичних осіб у процесі реалізації цих заходів.

Забезпеченню реалізації принципу законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення

та застосування заходів адміністративного примусу у сфері безпеки дорожнього руху сприятиме застосування комплексу заходів з боку суб'єктів адміністративної юрисдикції, спрямованих на: запровадження постійного ступінчатого контролю за якістю складання адміністративних матеріалів, особливо за правопорушення, скоєні за статтею 130 КУпАП; забезпечення належної реєстрації та проходження матеріалів про правопорушення, контроль за станом обліку та зберігання бланків протоколів, відповідністю документації та порядку її ведення вимогам розпорядчих та інших нормативних документів; встановлення прихованих фактів порушень вимог законності застосування адміністративно-примусових заходів на підставі аналізу матеріалів громадських слухань, матеріалів службових перевірок, рішень суду тощо; виявлення причин та умов, що сприяють порушенням вимог законності застосування адміністративно-примусових заходів у сфері дорожнього руху; підготовку пропозицій щодо усунення причин та умов, які сприяли таким порушенням; вдосконалення прокурорського та відомчого контролю за дотриманням законності при застосуванні адміністративно-примусових заходів у сфері дорожнього руху тощо.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07 грудня 1984 р., № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
2. Легка О.В. Проблеми реалізації принципів справедливості та законності під час застосування заходів адміністративного примусу в контексті міжнародних стандартів забезпечення прав людини. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 6. Том 2. С. 10–15.
3. Малишев Б.В. Застосування норм права (теорія і практика) : навч. посіб. Київ : Реферат, 2010. 260 с.
4. Суходольський А.Ю. Способи забезпечення законності при реалізації адміністративних стягнень за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. *Європейські перспективи*. 2014. № 1. С. 131–137.
5. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
6. Булачек В.Р. Зміст законності контрольно-наглядової діяльності патрульної поліції у сфері дорожнього руху. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 12. С. 58–61.
7. Адміністративна діяльність органів поліції України: підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокурєнка; [О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, В.А. Троян та ін.; передм. В.В. Сокурєнка]; МВС України, Харків. Нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с.
8. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Х., 2002. 19 с.
9. Гаркуша А. В. Адміністративно-примусова діяльність підрозділів ДАІ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Ірпінь, 2004. 212 с.
10. Гуржій Т. О. Адміністративно-правова кваліфікація порушень водіями механічних транспортних засобів правил керування : навч. посіб. / Т. О. Гуржій. Кіровоград : ПОЛІМЕД-Сервіс, 2005. 151 с.
11. Гуржій Т.О. Проблеми адміністративно-правового регулювання адміністративної відповідальності водіїв за порушення правил дорожнього руху. *Безпека дорожнього руху: сучасність та майбутнє: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Донецьк, 24 жовтня 2008 року)*. Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2008. 219 с.
12. Суддівська (без)відповідальність. Узагальнення практики розгляду ВРП скарг на суддів, які звільняли п'яних водіїв від покарання URL: <https://dejure.foundation/suddivvska-bezvidpovidalnist>
13. Єдиний державний реєстр судових рішень. Постанова Запорізького апеляційного суду (справа № 33/807/87/20) URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87604494>