

АВТОМАТИЧНА ФІКСАЦІЯ ПОРУШЕНЬ ПРАВИЛ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ЯК ПРАВОВА ПІДСТАВА ДЛЯ ПОРУШЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

AUTOMATIC RECORDING OF TRAFFIC VIOLATION RULES AS A LEGAL BASIS FOR INITIATING A CASE ON ADMINISTRATIVE INFRINGEMENT

Битяк О.В., науковий співробітник

наукового сектора конституційного та адміністративного права

*Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування,
аспірант кафедри адміністративного права*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті проаналізовано законодавство України, яке регулює підстави та порядок притягнення власників транспортних засобів до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. Обумовлені критичним станом аварійності, смертності та травматизму на дорогах України, законодавчі нововведення стали відповідною реакцією держави задля підвищення рівня безпеки дорожнього руху та наближення її показників до європейських стандартів у цій царині. Однак, з огляду на недосконалість та суперечливість правового регулювання окресленої сфери, урядові новації викликали численні дискусії у науковому середовищі.

Запроваджений врозріз основоположним нормам та принципам здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, спеціальний механізм притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення Правил дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, має свої специфічні риси на кожній процесуальній стадії із самого початку.

Автором проаналізовано дві окремі форми порушення справи про адміністративне правопорушення, які прямо залежать від вводу до його здійснення. Встановлено, що окрім отримання уповноваженим поліцейським інформаційного файлу, метаданих (матеріалів автоматичної фіксації), які містять достатні дані про подію адміністративного проступку, підставою для порушення справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, є також заява особи, яка безпосередньо керувала транспортним засобом у момент вчинення правопорушення або інформація від суб'єкта правопорушення щодо протиправного використання його транспортного засобу (номерних знаків) іншими особами.

Проведеним дослідженням теоретичної основи та теорії адміністративно-деліктного права становлено, що у випадку порушення справи про адміністративне правопорушення за повідомленням особи, яка є фактичним суб'єктом правопорушення, перша стадія адміністративного провадження зливається зі стадією перегляду постанови у справі про інше правопорушення, суб'єктом якої є власник транспортного засобу.

Ключові слова: адміністративне провадження, безпека дорожнього руху; автоматизована система, автоматична фіксація порушень правил дорожнього руху.

The article analyzes the Ukrainian legislation, which regulates the grounds and procedure for bringing vehicle owners to administrative responsibility for road offenses, recorded automatically.

Due to the critical number of road accidents that killed and injured numerous people on the roads of Ukraine, legislative innovations have become the state proper response to improve road safety and bring its performance closer to European standards. However, given the imperfections and inconsistencies in the legal regulation of this area, state innovations have provoked numerous discussions in the scientific community.

Unfortunately, the special mechanism of prosecution for traffic violations, which recorded automatically, contradicts the basic norms and principles of administrative liability. It provides for a simplified procedure when a report on an administrative offense is not drawn up; the administrative decision is made without the participation of the person who is brought to administrative responsibility. For these reasons, the special proceedings differ from the general ones and have their own characteristics at the proceedings from the beginning.

The author of the article analyzes two separate forms of administrative proceedings, which directly depend on the grounds for their initiation.

In addition to obtaining an information file (automatic recording materials), which contains sufficient information about the event of an administrative offense, the author identifies other grounds for initiating an administrative case. Such grounds are the statement of the person who directly drove the vehicle at the time of the offense or the information of the subject of the offense about the illegal use of his vehicle (license plates) by other persons.

In addition, the author has found that in the case of initiating a case of an administrative offense at the notice of the actual subject of the offense, the first stage of administrative proceedings merges with the stage of reviewing the decision in the case of another offense against the owner of the vehicle.

Key words: administrative proceedings, road safety; automated system, automatic fixation of traffic violations.

Порушення справи про адміністративне правопорушення в адміністративно-деліктній теорії розглядається як початкова стадія адміністративного провадження, яка зазвичай процесуально оформляється протоколом про адміністративне правопорушення. На думку Л.В. Коваль, протокол – це початок провадження в адміністративній справі [1, с. 133]. Ю.П. Битяк дійшов висновку, що стадія порушення справи про адміністративний проступок полягає у складанні протоколу [2, с. 226]. З.С. Гладун вважає, що про порушення справи свідчить лише наявність протоколу про адміністративний проступок [3, с. 158]. На думку Н.В. Хорошак, провадження починається із виявлення факту вчинення адміністративного проступку і його фіксації у процесуальному документі, яким виступає протокол про адміністративне правопорушення [4, с. 519, 521].

При цьому, складання процесуального документу є етапом здійснення адміністративного розслідування і означає «виконання дій, спрямованих на фіксацію та збір доказів, які підтверджують або спростовують винність у вчиненні адміністративного правопорушення (проступку), збирання пояснень у суб'єктів провадження, призначення експертизи, уточнення кваліфікації проступку, а саме: наявності складу правопорушення (проступку), передбаченого Кодексом України про адміністративні правопорушення, встановлення фактичних обставин справи (далі – КУпАП)» [5, с. 72-73].

На думку Д.А. Євдокимова, не є достатньо коректним визначати початок здійснення адміністративного розслідування складанням протоколу, адже тоді весь комплекс процесуальних дій, вчинених уповноваженим суб'єктом

до його складання залишається поза правовим регулюванням. Отже, процесуальне оформлення результатів розслідування завершує здійснення адміністративного розслідування, а не є його початком [6, с. 85].

На користь такого судження свідчить існування в адміністративно-деліктному праві спрощеного провадження, за якого протокол про адміністративне правопорушення уповноваженою особою (органом) не складається. Вказане стосується, зокрема, порушень Правил дорожнього руху (далі - ПДР), зафіксованих в автоматичному режимі.

При цьому, початку адміністративно-деліктної процесуальної діяльності передують отримання інформації про діяння, що має ознаки проступку, тобто наявність приводу, адже латентне порушення норми не тягне за собою адміністративно-процесуальних відносин. Правове значення приводу для порушення й розслідування адміністративної справи полягає в тому, що він викликає публічну діяльність органів державного управління, вимагає, щоб ці органи відповідним чином реагували на кожен сигнал про вчинення проступку. Саме привід до порушення справи викликає здійснення й застосування адміністративно-деліктної процесуальної норми [7, с. 79].

Саме тому, А.В. Червінчук вважає, що перший етап стадії порушення справи про адміністративне правопорушення починається з офіційної фіксації уповноваженим органом (посадовцем) фактичних даних, які в юридичній літературі називаються приводами для порушення справи про адміністративне правопорушення [8, с. 30].

Чинне законодавство України приводи для порушення справи про адміністративне правопорушення та початковий момент адміністративно-юрисдикційної діяльності уповноважених осіб, не визначає, що обумовлює необхідність дослідження здобутків вчених-адміністративістів з цього приводу.

Метою даної статті є дослідження підстав для порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

В юридичній літературі висловлюється позиція, згідно якої підставами порушення справи є вчинення адміністративного проступку, а приводами – заяви громадян, повідомлення державних органів і посадових осіб, повідомлення у засобах масової інформації, тощо [9, с. 177].

К.Л. Бугайчуком було запропоновано визначити в чинному КУпАП наступні приводи порушення справи про адміністративні правопорушення: безпосереднє виявлення уповноваженими особами факту вчинення адміністративного правопорушення; отримання уповноваженою особою матеріалів з правоохоронних органів, а також з інших державних органів, органів місцевого самоврядування, від громадських об'єднань, що містять дані, які вказують на наявність події адміністративного правопорушення; – повідомлення і заяви фізичних і юридичних осіб, а також повідомлення в засобах масової інформації, що містять дані, які вказують на наявність події адміністративного правопорушення. А також, закріпити процесуальні моменти порушення справи про адміністративне правопорушення [10, с. 74-75].

Ми ж підтримуємо думку В.К. Колпакова, який вважає, що фіксація у законі приводів щодо порушення адміністративно-деліктної справи фактично виглядає переліком можливих носіїв інформації про проступок, але він повинен бути або вкрай великим, або абстрактним. І у першому, і у другому випадку виконання ним своєї функції вимагатиме уточнень і коректив, що ускладнять роботу правозастосувача [11, с. 418].

Саме привід для порушення справи і зумовлює застосування процесуальних норм. Зазвичай приводами до порушення справ є:

- 1) звернення громадян;
- 2) повідомлення підприємств, установ, організацій;

3) статті, замітки і листи, опубліковані в пресі, передачі по радіо, телебаченню, кінохроніка;

4) матеріали, отримані в результаті оперативно-розшукової діяльності уповноважених на те органів, які містять ознаки адміністративного правопорушення;

5) безпосереднє виявлення ознак адміністративного правопорушення;

6) заяви потерпілих, очевидців, родичів (як письмові, так і усні);

7) рапорти працівників поліції;

8) повідомлення судових органів, прокуратури [8, с. 30].

Безумовно, вищевикладене створює теоретичну основу для дослідження провадження у справах про адміністративні правопорушення, дозволяє враховувати його особливості, адже момент, з якого уповноважені органи мають правомочність здійснювати комплекс процесуальних дій (перевірка інформації, встановлення фактів, збирання доказів, тощо) законодавчо не визначений. Разом з тим, основні наукові дослідження з цих питань були опубліковані до запровадження автоматичної фіксації порушень ПДР, що обумовлює необхідність більш детального дослідження такої системи, її структури та основної функції.

Система фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі (далі – Система) є взаємопов'язаною сукупністю технічних засобів (приладів контролю), програмних і апаратних засобів обробки отриманих за допомогою технічних засобів (приладів контролю) інформаційних файлів та метаданих, обміну з використанням телекомунікаційних мереж інформацією, необхідною для реалізації організаційних і процесуальних заходів під час здійснення контролю за дотриманням ПДР його учасниками, що функціонує в єдиній інформаційній системі Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС).

До складу Системи входять: 1) автоматична система фіксації, тобто автоматична системи виявлення та фіксації подій, що містять ознаки адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, за допомогою технічних засобів (приладів контролю) шляхом фотозйомки або відеозапису; 2) автоматизована система обробки даних МВС, що є комплексом взаємопов'язаних методів і засобів збирання, збереження, обробки та надання даних про адміністративні правопорушення; 3) підсистема взаємодії з Єдиним державним реєстром транспортних засобів, Реєстром адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху та іншими інформаційними та інформаційно-телекомунікаційними системами МВС, тощо.

В свою чергу, до складу автоматичної системи фіксації входить мережа технічних засобів (приладів контролю), які забезпечують: фотозйомку або відеозапис подій, що містять ознаки адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі; розпізнавання номерних знаків транспортних засобів; передачу інформації про зафіксовані події телекомунікаційними мережами до автоматизованої системи обробки даних МВС [12].

На нашу думку, приводом для порушення справи про адміністративне правопорушення, зафіксоване в автоматичному режимі, є не факт фіксації події правопорушення за допомогою технічних засобів (приладів контролю), а отримання уповноваженим поліцейським інформаційного файлу (результатів автоматичної фіксації), що містить ознаки адміністративного проступку [13].

Тобто справа про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, може бути порушена уповноваженим поліцейським, лише за наявності достатніх даних, що вказують на наявність події адміністративного правопорушення, а саме:

1) відомостей що відображають характер та швидкість руху транспортного засобу, його розташування на вулично-дорожній мережі, місце, час правопорушення (ознаки об'єктивної сторони правопорушення);

2) зображення державного реєстраційного знаку та отримані в результаті пошуку у реєстрі зареєстрованих транспортних засобів відомості про відповідальну особу або особу, яка ввезла транспортний засіб на територію України (ознаки суб'єкта правопорушення);

Об'єктом правопорушення є суспільні відносини у сфері безпеки дорожнього руху, а тому ознаки об'єкта правопорушення, на нашу думку, встановлення не потребують. Крім того, не встановлюються й ознаки суб'єктивної сторони правопорушення.

Сукупність наведених фактичних даних про адміністративне правопорушення надає можливість уповноваженому поліцейському вирішити питання достатності підстав для порушення справи про адміністративне правопорушення (та подальшого адміністративного розслідування) або обставин, що перешкоджають цьому (стаття 247 КУпАП) [14].

Між тим, окремої уваги, на нашу думку, заслуговують обставини, що впливають на вирішення питання про відповідальність за адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, які полягають у:

1) наданні відповідальною особою до уповноваженого органу документу, що підтверджує вибуття з її володіння транспортного засобу внаслідок протиправних дій інших осіб або ж протиправного використання номерних знаків належного йому транспортного засобу, до моменту вчинення адміністративного правопорушення (частина перша статті 279-3 КУпАП);

2) зверненні до уповноваженого органу (підрозділу) Національної поліції України особи, яка керувала транспортним засобом на момент учинення зафіксованого адміністративного правопорушення із заявою про визнання факту адміністративного правопорушення та надання згоди на притягнення до адміністративної відповідальності (частина перша статті 279-3 КУпАП).

Приводом для порушення справи у даних випадках має стати результат розгляду уповноваженим поліцейським таких документів (заяви), які містять відомості, що вказують на подію правопорушення. Разом з тим, порядок опрацювання та перевірки цих відомостей законодавцем врегульовано формально.

За існуючого механізму, у першому випадку – уповноважений поліцейський невідкладно інформує відповідні органи (підрозділи) Національної поліції України, за допомогою засобів Системи, шляхом передачі інформації до відповідної функціональної підсистеми єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ (далі – ФП ЄС МВС). Як наслідок, постанова по справі про адміністративне правопорушення не виноситься, оскільки відповідальна особа або особа, яка ввезла транспортний засіб на територію України, звільняється від відповідальності за автоматично зафіксоване правопорушення. Якщо інформація щодо протиправного використання транспортного засобу (номерних знаків) іншими особами надана суб'єктом правопорушення вже після винесення відповідного рішення, така постанова скасовується тим органом (посадовою особою), який її виніс.

У другому випадку – у разі надходження заяви про визнання провини, а також квитанції про сплату штрафу, уповноважений поліцейський встановлює особу, перевіряє відповідність заяви встановленим вимогам, наявність квитанції та вносить зміни до винесеної раніше постанови.

Тобто, обставини, які свідчили б про вчинення проступку, або навпаки про відсутність його події, не встановлюються. За таких умов із заявою про вчинення пра-

впорушення може звернутися будь-яка особа, завідомо неправдиво вказавши себе винуватцем правопорушення.

Врегулювавши порядок звернення особи, яка фактично керувала транспортним засобом у момент вчинення правопорушення, із заявою до відповідного органу, законодавець залишив поза увагою процедуру опрацювання та перевірки уповноваженим поліцейським фактичних даних за таким зверненням. На нашу думку, ця неясність закладена із самого початку, у зв'язку з посяганням на принцип презумпції невинуватості.

Очевидно, що звернення особи із відповідною заявою не повинно бути беззаперечною підставою для винесення постанови про притягнення її до адміністративної відповідальності, суперечити загальним принципам та засадам здійснення адміністративного провадження, а також обмежувати права вказаних осіб, зокрема, права на оскарження. Заява, подана у порядку статті 279-3 КУпАП, має бути юридичним фактом, що породжує правовідносини щодо перевірки викладених у ній відомостей як приводу до порушення справи про нове адміністративне правопорушення (оскільки змінюється один з елементів його складу – суб'єкт правопорушення).

Перевірка відомостей, зазначених особою, яка безпосередньо керувала транспортним засобом, що здійснюється в порядку провадження у справі відносно суб'єкта правопорушення, визначеного у статті 14-2 КУпАП, одночасно є першим етапом стадії порушення справи про адміністративне правопорушення щодо іншої особи, у розпорядженні якої насправді знаходився транспортний засіб та стадією перегляду постанови про адміністративне правопорушення щодо першого суб'єкта.

Якщо викладені в заяві відомості знаходять своє підтвердження, діяльність уповноважених осіб має викликати наступні процесуальні наслідки: по-перше, повинно бути припинено провадження у справі про адміністративне правопорушення, суб'єктом якого передбачалась відповідальна особа або особа, яка ввезла транспортний засіб на територію України; по-друге, має бути порушена справа щодо іншої особи, у розпорядженні якої знаходився транспортний засіб у момент скоєння адміністративного правопорушення. Аналогічний алгоритм дій пропонуємо застосовувати і у випадку отримання уповноваженим органом (особою) інформації щодо протиправного використання транспортного засобу (номерних знаків) третіми особами. При цьому, за наявності обставин, які виключають адміністративну відповідальність, наслідки повинні бути загальноприйнятими для усіх суб'єктів адміністративних правопорушень. У цьому випадку провадження у справі про адміністративне правопорушення набуває необхідної логічної стрункости, стає зрозумілим усім учасникам.

Вищевикладене дозволяє сформулювати такі висновки.

1. У провадженні у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, стадія порушення справи нормативно не виділяється, проте може бути умовно окреслена завдяки послідовності адміністративних процедур, що здійснюються на практиці.

2. Залежно від приводу порушення справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, адміністративне провадження здійснюється у двох формах, які мають певні відмінності.

3. За першої форми провадження підставою для порушення справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, є отримання уповноваженим поліцейським інформаційного файлу, метаданих (матеріалів автоматичної фіксації), які містять достатні дані про подію адміністративного проступку.

Підставою для порушення справи про адміністративне правопорушення у другому випадку є надходження

до уповноваженого поліцейського (органу) заяви від особи, яка безпосередньо керувала транспортним засобом у момент вчинення правопорушення, яка містить достатні дані, що вказують на наявність складу адміністративного правопорушення, вчиненого цією особою або інформації від суб'єкта правопорушення щодо протиправного використання його транспортного засобу (номерних знаків) іншими особами.

4. При здійсненні другої форми провадження у справі про адміністративне правопорушення стадія порушення справи стосовно особи, яка дійсно керувала транспортним засобом у момент скоєння адміністративного правопорушення, зливається зі стадією перегляду постанови у справі про інше правопорушення, суб'єктом якої є відповідальна особа або особа, яка ввезла транспортний засіб на територію України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коваль Л.В. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина). К.: Основи, 1994. 154 с.
2. Битяк Ю.П. Производство по делам об административных правонарушениях / Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. учебник для студентов высш. учебн. заведений юрид. спец. Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гарашук и др.; под ред. проф. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2003. С. 222–240.
3. Гладун З.С. Адміністративне право України: навчальний посібник. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 579 с.
4. Хорошак Н.В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення / Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У 2 т.: Т. 1: Загальна частина. К.: Юридична думка, 2004. С. 515–530.
5. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблеми питання структури: монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. 156 с. URL: http://nbuviar.gov.ua/images/dorobku_partneriv/Gnatuk.pdf (дата звернення: 20.09.2021).
6. Євдокимов Д.А. Адміністративно-правові засади здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами національної поліції: дис. ...доктора філософії: 081. Київ, 2021. 225 с. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/19387/1/dyser_yevdokimov.pdf (дата звернення: 21.12.2021).
7. Завальний М.В. Особливості порушення справи про адміністративне правопорушення. *Юридична наука і практика*. 2011. № 1. С. 78-83. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/23533/1/Zavalniy.pdf;jsessionid=9ED6FEE5A6F9A508C5328BCED322EC95> (дата звернення: 20.09.2021).
8. Червінчук А.В. Порушення справи про адміністративне правопорушення, зафіксоване в автоматичному режимі. *Правничий часопис Донецького університету*. 2016. №1/2 (33). С. 27-34. URL: <https://jpch.donnu.edu.ua/issue/view/107> (дата звернення: 10.10.2021).
9. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: учебник. Харьков: Изд-во НУВС, 2001. 353 с.
10. Бугайчук К.Л. Порушення справи про адміністративне правопорушення: порівняльно-правовий аналіз. *Форум права*. 2008. № 3. С. 71-76. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=FP_index.htm_2008_3_13 (дата звернення: 20.10.2021).
11. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
12. Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.11.2017 № 833. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/833-2017-%D0%BF> (дата звернення: 11.12.2021).
13. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі: Наказ МВС України від 13.01.2020 № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0113-20> (дата звернення: 10.12.2021).
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 213 – 330) від 07.12.1984 № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80732-10> (дата звернення: 10.01.2022).