

УДК 342.9

М.В. Коваль,
кандидат юридичних наук, професор
Д.В. Жидков,
здобувач ДЮІ МВС України

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВТОІНСПЕКЦІЇ МВС УКРАЇНИ

Розглянуто необхідність врегулювання суперечностей в законодавстві щодо повноважень, якими наділені посадові особи Державтоінспекції при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, вчинених у сфері безпеки дорожнього руху.

Ключові слова: законодавство; повноваження; провадження у справах про адміністративні правопорушення; безпека дорожнього руху.

Рассмотрена необходимость урегулирования противоречий в законодательстве относительно полномочий, которыми наделены должностные лица Госавтоинспекции при производстве по делам об административных правонарушениях, совершенных в сфере безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: законодательство; полномочия; производство по делам об административных правонарушениях; безопасность дорожного движения.

The necessity of the resolving of contradictions in the legislation on the powers of the Traffic Police officials in the administrative proceedings is considered.

Keywords: legislation; authorities; proceedings on administrative violations; traffic safety.

Впровадження у процес функціонування державних органів в Україні засад пріоритету прав людини по відношенню до держави потребує закріплення в діяльності державного апарату ефективного механізму забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина.

Законодавче врегулювання сфери відносин між особою і публічною владою є головним обов'язком держави. Це базове фундаментальне положення знайшло своє закріплення у Конституції України, зокрема, в її третій статті [1].

Забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина у сфері безпеки дорожнього руху багато в чому залежить від регулювання цього питання нормативно-правовими актами. Правова урегульованість цієї сфери взаємовідносин є однією із заporук забезпечення законності в діяльності того чи іншого органу, підрозділу державного апарату або ж в діяльності посадових чи службових осіб.

Законність – це найважливіший принцип адміністративної діяльності державних органів, посадових і службових щодо забезпечення охорони правопорядку та громадської безпеки в цілому у державі, у тому числі і у сфері дорожнього руху, і, як справедливо зазначає А. Коренєв, законність – це не просто формальність, а необхідність в діяльності державних інституцій [2, с. 66].

У сфері забезпечення безпеки дорожнього руху проблема законності є вкрай гострою, тому що вона породжена, на превеликий жаль сумними даними. Щодо в Україні на дорогах вчиняється велика кількість дорожньо-транспортних пригод, які нерідко пов'язані зі смертю людей або їх травмуванням. Гинуть і травмуються особи, що беруть безпосередню участь у здійсненні дорожнього руху як водії, і як пішоходи. Як зазначається в матеріалах “круглого столу”, проведеного у липні 2010 року газетою “Урядовий кур’єр”, аварії на автошлях світу забирають понад 1,3 млн життів у рік, близько 500 млн осіб отримують травми. Україна за показниками смертності від ДТП посідає п’яте місце в Європі. Щороку на українських дорогах гине біля 7 тисяч осіб, Внаслідок ДТП в Україні витрачаються досить значні трудові ресурси, зокрема щорічно їх сума сягає близько 65 млрд грн [3, с. 6–7]. Минулого року, за даними Державтоінспекції, в Україні вчинено близько 200 тис. ДТП в яких загинуло 5122 особи, близько 40 тис. осіб отримали травми різного ступеня тяжкості, кожне четверте ДТП трапилось внаслідок перевищення швидкості водіями. За п’ять місяців 2013 року на дорогах загинуло понад 2 тис. осіб. Виражаючи занепокоєність такою сумною статистикою, як зазначив С. Будник, директор Центру безпеки дорожнього руху й автоматизованих систем при МВС України, влада намагається стабілізувати ситуацію на українських дорогах, зокрема Урядом у 2011 році була прийнята Стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху на період до 2015 року, а 2013 році було затверджено план заходів щодо її реалізації. Осторонь цих питань не стоїть і Верховна Рада України, останнім часом парламент прийняв декілька нових законів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху [4, с. 6]. Тому обґрунтоване правове регулювання прав і обов’язків учасників дорожнього руху та суб’єктів, що відповідають за забезпечення безпеки дорожнього руху є життєво необхідною умовою, яка направлена на зниження аварійності при здійсненні дорожнього руху, а точна та зрозуміла процедура дотримання норм права, що регулюють цю сферу та їх своєчасне і відповідне застосування їх – гарантія охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина з боку державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, громадських об’єднань і окремих громадян.

Однією із основних державних інституцій, що здійснює контроль за дотриманням правил безпеки руху на шляхах особами, що управляють транспортними засобами, та пішоходами, є підрозділи Державної автомобільної інспекції МВС України (далі – Державтоінспекції), що функціонують як у складі центрального апарату МВС України, так і на рівні регіональних та територіальних органів внутрішніх справ.

Слід зазначити, що законність у діяльності кожного співробітника органів внутрішніх справ, в тому числі і працівника Державтоінспекції, вимагає чіткого і зрозумілого для громадян дотримання ними юридичного процесуального порядку при здійсненні наданих ним законодавчо врегульованими нормами повноважень, які направлені на забезпечення точного втілення положень правової норми в повсякденне життя суспільства, держави. Одним із законодавчо передбачених повноважень Державтоінспекції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, поряд з іншими, є повноваження з виявлення правопорушників правил дорожнього руху, документальне оформлення протиправної ситуації та діянь осіб, що її вчинили, а також розгляд цієї категорії адміністративних справ і в передбачених законодавством випадках накладення на правопорушників адміністративних стягнень. Зазначені повноваження Державтоінспекції МВС України закріплюється у таких основних законодавчих актах як Кодекс України про адміністративні

правопорушення (далі – КУпАП) [5], Законі України “Про міліцію” [6], інших законах України, що регулюють окремі питання, пов’язані з забезпеченням безпеки дорожнього руху [7]. Ряд питань, пов’язані з забезпеченням безпеки дорожнього руху регулюються Указами Президента України [8], постановами Кабінету Міністрів України [9], підзаконними нормативними актами відомчого [10] і між-відомчого характеру [11].

Таким чином повноваження посадових осіб Державтоінспекції МВС України щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення вчинені у сфері безпеки дорожнього руху, це: у першу чергу діяльність щодо виявлення адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього, по-друге, фіксація протиправної ситуації та діянь осіб, що її вчинили, по-третє, розгляд адміністративних справ цієї категорії, по-четверте, прийняття по них рішень, в тому числі шляхом застосування до винних осіб адміністративних стягнень, по-п’яте, розгляд скарг відносно протиправних рішень та діянь, які працівники Державтоінспекції, інколи вчиняють при реалізації наданих ним повноважень, по-шосте, здійснення заходів щодо виконання правопорушниками накладених на них адміністративних стягнень.

Для здійснення окресленого кола діяльності, посадові особи Державтоінспекції наділені для цього певними повноваженнями, але як свідчить практика, їх реалізація залишається ще не досить ефективною, з огляду на те, що інститут адміністративної відповідальності в його сучасному стані не досить адекватно відповідає вимогам сьогодення.

Основний нормативно-правовий акт у цій сфері – Кодекс України про адміністративні правопорушення, був прийнятий ще за радянської доби і діє в основному на концептуальних засадах, актуальних на той час. Діючи до цього часу положення, які зафіксовані в КУпАП, не зовсім враховують реалії сучасного життя, в тому числі і сфері безпеки дорожнього руху, зокрема це рівень розвитку автомобільного транспорту, суттєве збільшення кількості транспортних засобів, досить високі швидкісні можливості сучасних автомобілів, ускладнення ситуації на автошляхах України тощо. Одночасно в поточному законодавстві існує низка прогалин стосовно окремих адміністративно-юрисдикційних повноважень, особливо в частині регулювання окремих аспектів механізму їх реалізації.

Зокрема, сьогодні нормативно-правові акти, що регламентують адміністративно-юрисдикційні повноваження посадових осіб Державтоінспекції, не містять норм, які б закріплювали за ними повноважень щодо перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення та визначали порядок такого перегляду. Тому, на нашу думку, в Кодексі України про адміністративні правопорушення доцільно закріпити положення про те, що розгляд скарги або протесту на постанову у справі про адміністративні правопорушення відбувається в межах мотивів, викладених у скаргі або протесті.

Особливої актуальності правова регламентація порядку реалізації повноважень посадових осіб Державтоінспекції щодо перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення набуває у світлі положення, передбаченого п. 2.22 Інструкції з оформлення працівниками ДАІ МВС України матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху [12].

Згідно з ним, у разі скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення внаслідок її неправомірного винесення, за цим фактом проводиться службова перевірка стосовно посадової особи і якщо буде встановлено, що вона винна, то до неї застосовуються дисциплінарне стягнення, передбачене в Законі “Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України” [13].

Досліджуючи правове регулювання реалізації повноважень посадових осіб Державтоінспекції МВС України щодо розгляду скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення, вчинені у сфері безпеки дорожнього руху, бачимо, що законом не визначено, за яких умов посадова особа Державтоінспекції, що здійснює розгляд скарги чи протесту на постанову по справі про адміністративне правопорушення та її перегляд, має реалізовувати повноваження щодо винесення кожного з рішень, передбачених ст. 293 КУпАП [14, с. 99].

На нашу думку, однією з гострих проблем в діяльності посадових осіб Державтоінспекції МВС України є проблема пов'язана з дотриманням прав людини при оформленні матеріалів відносно порушення правил дорожнього руху, зокрема при фіксації перевищення встановленої швидкості рух транспортними засобом на певних ділянках дороги або ж в окремих місцевостях за допомогою технічних засобів стеження.

Суть проблеми полягає в тому, що у ч. 6 ст. 258 КУпАП закріплене положення про те, що при виявленні адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автономному режимі спеціальних технічних засобів, протокол про адміністративне правопорушення не складається, а постанова у справі про адміністративне правопорушення виноситься без участі особи, яка притягується до адміністративної відповідальності і надсилається такій особі протягом трьох днів з дня винесення такої постанови. Під час таких дій працівник Державтоінспекції, з огляду на повноваження, передбачені зазначеною нормою КУпАП, не роз'яснює порушнику правил дорожнього руху, на які той має права, передбачені ст. 268 КУпАП. Така гарантійна процедура зафіксована у ч. 4 ст. 256 КУпАП. У ній закріплене положення про те, що при складанні протоколу про адміністративне правопорушення, посадова особа, яка складає протокол відносно правопорушника, повинна роз'яснити йому права і обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП. По-перше, це обов'язок посадової особи, яка складає протокол, що впливає із положень ч. 4 ст. 29 Конституції України. По-друге, виносячи постанову про накладання адміністративного стягнення на власника транспортного засобу, працівник Державтоінспекції не завжди може встановити особу, яка конкретно, при перевищенні швидкості транспортним засобом, керувала ним. Враховуючи викладене слід мати на увазі, що працівник Державтоінспекції по суті заочно, без спілкування з правопорушником притягує його до адміністративної відповідальності. По-третє, суперечності закладені законодавцем і в ст. 258 КУпАП, зокрема ч. 4 цієї статті закріплює певну процедуру: якщо під час складання постанови у справі про адміністративне правопорушення особа осперить допущене правопорушення і адміністративне стягнення, що накладається на неї, уповноважена посадова особа зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення відповідно до вимог ст. 256 КУпАП, який є додатком до постанови у справі про адміністративне правопорушення. Зазначене положення вступає у суперечність з положенням, зафіксованим у ч. 6 ст. 258 КУпАП, а отже призводить до колізії під час реалізації процедури притягнення правопорушника правил дорожнього руху до адміністративної відповідальності. На наш погляд, ці процедурні суперечності закладені законодавцем у правових приписах КУпАП потребують узгодженості, шляхом внесення певних змін і доповнень у кодекс.

Також слід звернути увагу на думку президента Всеукраїнської громадської організації "Асоціація безпеки дорожнього руху" М. Берліна щодо несправедливого розміру компенсації за шкоду, завдану життю та здоров'ю особи під час ДТП. А. Залетов, заступник ради Ліги страхових організацій зазначив з цього приводу,

що за розрахунками експертів, матеріальну відповідальність винуватця ДТП, в якому загинула людина, варто підвищити до 3 млн грн, щоб страхові компанії мали можливість в потрібному обсязі компенсувати рідним загиблої людини шкоду [15, с. 6].

Необхідно звернути увагу і на пропозиції щодо удосконалення діяльності працівників Державтоінспекції МВС України, зокрема з використанням зарубіжного досвіду.

Таким чином, під час реформування законодавства у сфері регулювання адміністративно-правових відносин, особливо в питаннях пов'язаних з адміністративною відповідальністю взагалі, і у сфері безпеки дорожнього руху зокрема, слід враховувати сучасний стан розвитку суспільства, держави і їх підхід до забезпечення і дотримання прав людини і громадянина.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. *Коренев А.П.* Норма административного права и их применение / А.П. Коренев. – М. : Юридическая литература, 1978. – 141 с.
3. Безпека на дорогах : час об'єднувати зусилля // Урядовий кур'єр від 31 лип. 2010 р. – № 140.
4. *Пекний О.* З початку року на дорогах загинуло понад 2000 осіб // Голос України від 5 черв. 2013 р. – № 103.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
6. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР(ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20.
7. Про автомобільний транспорт : Закон України від 05.04.2001 № 2344-ІІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 32. – Ст. 273.
8. Про невідкладні заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху : Указ Президента України від 20 листопада 2007 року № 1121/2007 та Про додаткові заходи щодо запобігання дорожньо-транспортним пригодам, Указ Президента України від 17 червня 2008 року № 556/2008.
9. Про правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 року № 1306.
10. Про затвердження Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Наказ МВС України від 26 лютого 2009 року за № 77, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 24 квітня 2009 року за № 374/16390.
11. Про затвердження Інструкції про виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції : Спільний наказ МВС України та МОЗ України від 9 вересня 2009 року № 400/666, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 6 жовтня 2009 року за № 931/16947.
12. Інструкція з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС України матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : затверджена Наказом МВС України від 26 лютого 2009 року № 77.
13. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22 лютого 2006 року № 3460-ІУ.
4. *Жидков Д.В.* Повноваження посадових осіб ДАІ під час розгляду скарг і протестів на постанови по справах про адміністративні правопорушення / Д.В. Жидков // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : Збірник наук. праць. – Донецьк : Вид. Донецького юридичного інституту ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. – 2012. – № 5. (50) – С. 95–99.
15. *Пекний О.* З початку року на дорогах загинуло понад 2000 осіб / О. Пекний // Голос України від 5 черв. 2013 р. – № 103.

Отримано 10.10.2013