

**А. В. Червінчук**

старший науковий співробітник  
науково-дослідної лабораторії  
з проблемних питань правоохоронної діяльності  
Донецького юридичного інституту МВС України,  
канд. юрид. наук

## **ПОРУШЕННЯ СПРАВИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЗАФІКСОВАНЕ В АВТОМАТИЧНОМУ РЕЖИМІ**

*Ключові слова: автоматична фіксація, адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, порушення адміністративної справи, адміністративне розслідування.*

В умовах впровадження в Україні систем автоматичної фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху особливу увагу привертають питання механізму притягнення до відповідальності. Одним із вирішальних аспектів провадження у справах про адміністративні правопорушення виступає перша його стадія – порушення і з'ясування обставин справи про адміністративне правопорушення. Однак наявність прогалин та колізій у законодавчому врегулюванні цієї стадії є однією з причин неможливості функціонування систем автоматичної фіксації правопорушень в Україні.

*Метою цієї статті є визначення на основі аналізу діючого законодавства, наукових поглядів вчених конкретних заходів щодо усунення прогалин та колізій правового регулювання порушення і з'ясування обставин справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі.*

Провадження у справах про порушення правил дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, які називаються стадіями.

На відміну від деяких інших проваджень (наприклад, дисциплінарного [1]), поділ адміністративно-деліктного провадження на стадії законодавчо не визначений, тому в наукових джерелах можна зустріти різні погляди на їх кількість та зміст.

Загальноприйнятий термін «стадія» визначається як певний щабель (період, етап) у розвитку чого-небудь, що має свої якісні особливості [2, с. 397; 3, с. 510].

У наукових джерелах наголошується, що процесуальна стадія повинна характеризуватися сукупністю наступних основних ознак:

- а) наявністю власних цілей і завдань;

- б) особливим колом учасників і специфічністю їх правового статусу;
- в) об'єктивною динамічністю в процесі;
- г) специфічністю характеру здійснюваних дій і породжуваних ними юридичних наслідків;
- д) особливим колом спонукальних обставин (юридичних фактів);
- е) особливостями одержуваних матеріально-правових результатів їх процесуального закріплення.

Всі або, у всякому разі, основну масу таких властивостей можна виявити у кожній стадії адміністративного процесу [4, с. 134].

Стадійність властива як адміністративному процесу в цілому, так і будь-якому провадженню, з яких він складається. Діяльність суб'єктів адміністративно-деліктного провадження розвивається в часі як послідовний ряд закономірно пов'язаних між собою процесуальних дій.

Під адміністративною процесуальною стадією розуміють відносно самостійну частину провадження по справі, яка нарівні з його загальними завданнями має специфічні, властиві тільки їй особливості, що визначають її зміст і процесуальне призначення [5, с. 229].

На кожній стадії провадження здійснюються певні дії, які є конкретними по відношенню до загальної мети провадження. Вирішення завдань кожної стадії, як правило, оформлюється спеціальним процесуальним документом, який підводить підсумок цієї діяльності. Після прийняття такого акта починається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою, наступна стадія, як правило, починається лише після того, як закінчено провадження на попередній [6, с. 27]; на новій стадії перевіряється те, що було зроблено раніше [7, с. 69].

Розглядаючи стадії адміністративно-деліктного провадження, важливо визначити їх юридичну природу, яка виражається в існуванні груп процесуальних норм, спрямованих на досягнення певного правового результату. Для правильного виділення стадій, з'ясування їх змісту важливо розглядати їх фактичну і юридичну сутність, виходячи з елементів нормативного закріплення.

Багато вчених-юристів погоджуються з існуванням початкової стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення. Проте її назву і зміст розуміють по-різному. Одні автори початкову стадію провадження називають стадією порушення справи про адміністративне правопорушення [8], переносячи тим самим в адміністративний процес положення цивільного та кримінального кодексів. Вони вважають, що в адміністративному процесі необхідна наявність процесуального моменту порушення адміністративного провадження (також необхідним є розслідування) і пропонують у зв'язку з цим розробити положення інституту заяви про адміністративне правопорушення, постанови про порушення адміністративного провадження тощо. В. К. Колпаков і О. В. Кузьменко виді-

ляють поряд з адміністративним розслідуванням також стадію порушення справи [9, с. 301].

Інші автори дотримуються такої ж точки зору щодо назви стадії, але вказують, що справи порушуються складанням протоколу про адміністративне правопорушення [10, с. 69; 11, с. 62] і усі процесуальні дії, що здійснювалися до цього моменту, передують власне адміністративному провадженню, сприяючи створенню умов для якісного та ефективного розгляду справи, що порушується.

Вважаємо недостатньо коректним розгляд авторами складання протоколу про адміністративне правопорушення із процесуальним моментом порушення справи про адміністративне правопорушення, оскільки всі процесуальні дії, здійснювані уповноваженим органом до цього моменту, виявляються поза провадженням і, як наслідок, поза цією стадією. Зрештою, ці дії процесуально не менш значущі, ніж складання протоколу, і, по суті, будь-яка з них може стати актом процесуального порушення справи. Вони формують, обслуговують адміністративну юрисдикцію, перебуваючи в нерозривному зв'язку з усіма її стадіями.

Перша стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення, на думку зазначених авторів, починається зі складання протоколу і називається стадією порушення справи про адміністративне правопорушення. Проте широке коло науковців першою стадією адміністративного процесу вважають адміністративне розслідування, виділяючи такі етапи: порушення справи, з'ясування фактичних обставин, процесуальне оформлення результатів розслідування, направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю [5, с. 228; 12, с. 55–56; 13, с. 153].

Безумовною метою першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення повинно бути порушення справи, але слід погодитися з думкою Д. Н. Бахраха про те, що формулювання «порушення справи про адміністративне правопорушення» не позбавлене недоліків, оскільки на цій стадії не тільки відбувається порушення справи, а й проводиться адміністративне розслідування.

Застосування термінів «з'ясування обставин справи» або «дослідження обставин справи» точніше відбиває суть дій, виконуваних на цьому етапі. Тому одну з них, а саме «з'ясування обставин справи», доцільно закріпити у законодавстві.

Враховуючи вищезазначене, рекомендуємо першу стадію адміністративного провадження називати «порушення і з'ясування обставин справи про адміністративне правопорушення».

Стадія порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення є ланцюгом логічно пов'язаних процесуально оформлених дій, спрямованих на досягнення єдиного процесуального результату, єдиної мети – підготовки справи про адміністративне правопорушення до її наступної стадії – розгляду.

Вважається, що стадія порушення справи має три етапи:

- а) офіційне отримання інформації про адміністративне правопорушення;
- б) з'ясування (дослідження) обставин справи;
- в) процесуальне оформлення результатів розслідування.

Таким чином, 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.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення приводи для порушення справи про адміністративне правопорушення не знайшли свого законодавчого закріплення, їх вироблено наукою адміністративного права. На недоцільність нормативної фіксації системи приводів для порушення справи стосовно проступку вказує професор В. К. Колпаков: «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» [14, с. 418].

Під приводом зазвичай розуміють інформацію про діяння, що має ознаки адміністративного правопорушення (латентне порушення норми права не зумовлює адміністративно-процесуальних відносин). Правове значення приводу для порушення справи про адміністративне правопорушення полягає в тому, що він викликає публічну діяльність уповноважених органів (посадовців), вимагає відповідної реакції на кожен сигнал про правопорушення. 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.

Окрему увагу необхідно приділити процесу виявлення ознак правопорушення, оскільки саме це робить можливим порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху,

зафіксовані в автоматичному режимі (за допомогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фотозйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах).

Термін «виявлення» являється абстрактним, законодавчо невизначеним поняттям, але у разі фіксації адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі має вирішальне значення для порушення адміністративного провадження.

Як превентивний захід, поліція може застосовувати технічні прилади і технічні засоби, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису з метою попередження, виявлення або фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб, а також забезпечення дотримання правил дорожнього руху. Формування комплексом автоматичної фотовідеофіксації впорядкованої сукупності даних про подію, зафіксовану в зоні контролю, що містить ознаки правопорушення у сфері дорожньої безпеки, саме по собі не являється приводом для порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення. Лише після свідомого сприйняття та попередньої правової оцінки зафіксованих обставин дорожньої обстановки можна стверджувати про виявлення уповноваженим працівником поліції ознак адміністративного проступку.

Необхідним елементом порушення справи про адміністративне правопорушення є наявність достатніх даних, на основі яких встановлюються ознаки адміністративного правопорушення. Сукупність фактичних даних, що свідчать про ознаки адміністративного правопорушення, дозволяє зробити висновки про достатність підстав порушення справи про адміністративне правопорушення. У кожному конкретному випадку питання про достатність даних для порушення справи вирішується уповноваженим працівником поліції відповідно до його внутрішнього переконання на підставі інформаційних повідомлень, отриманих від комплексу автоматичної фотовідеофіксації.

Таким чином, тільки після офіційного отримання інформації про адміністративне правопорушення починається її перевірка, і якщо вона підтвердиться, посадова особа переходить до другого етапу стадії порушення провадження у справі – подальшого з'ясування обставин адміністративного правопорушення, або як ще його називають – до адміністративного розслідування. Цілком слушною є думка Ю. А. Шилова, який вважає, що адміністративне розслідування є особливою формою порушення справи і тому не повинне виділятися окремо [15, с. 17].

Чинне законодавство про адміністративну відповідальність не закріплює інституту попередньої перевірки та не враховує специфіки провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі.

Основною метою цього етапу діяльності уповноваженої посадової особи є оперативне реагування щодо виявлення ознак вчиненого правопорушення, з'ясування обставин справи, їх дослідження, фіксація у встановленій формі ознак протиправної поведінки й створення умов для притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності. Виконання вказаних вимог забезпечує можливість об'єктивно оцінити обставини справи і правильно кваліфікувати вчинене адміністративне правопорушення. Зокрема підлягають перевірці сформовані комплексами автоматичної фіксації правопорушень інформаційні повідомлення, які складаються з фотоматеріалів та метаданих.

Фотоматеріали обов'язково мають містити зображення транспортного засобу, його номерного знаку та графічний, символний або інший ідентифікатор зафіксованого засобу. Ці об'єкти повинні бути придатні для візуального розпізнавання, у тому числі визначення типу та марки транспортного засобу.

Метадані включають в себе дату та час фіксації, місце вчинення порушення правил дорожнього руху, відомості про комплекс автоматичної фіксації (серійний номер, назва, виробник, інформація про метрологічну перевірку, дата закінчення міжповірочного інтервалу, серія або номер сертифікату відповідності і т. п.), GPS-координати установки, результат розпізнавання номерного знаку транспортного засобу, результати вимірювання швидкості руху та інші дані.

При автоматичній фіксації адміністративного правопорушення правил дорожнього руху посадова особа уповноваженого підрозділу Національної поліції встановлює особу, за якою зареєстровано відповідний транспортний засіб. За наявності доступу до персональних баз даних власників транспортних засобів така ідентифікація здійснюється автоматизованими системами без участі оператора негайно після фіксації порушення. Поліцейський лише перевіряє відповідність марки, моделі та номерного знаку транспортного засобу витягу з баз даних.

Така процедура є достатньо ефективною та дозволяє оперативно здійснювати необхідні дії на першій стадії адміністративного провадження у разі вчинення порушення на транспортному засобі, зареєстрованому на території України. У разі, якщо особа, за якою зареєстрований транспортний засіб є нерезидентом, ідентифікація транспортного засобу значно ускладнюється. Відповідно до ст. 4 Митного кодексу України нерезидентами можуть бути:

а) юридичні особи, утворені відповідно до законодавства інших держав, які здійснюють свою діяльність за межами України, а також їх відокремлені підрозділи з місцезнаходженням на території України, які не здійснюють господарську діяльність відповідно до законодавства України;

б) розташовані на території України дипломатичні представництва, консульські установи, інші офіційні представництва іноземних держав та міжнародних організацій, які мають дипломатичні привілеї та імунітет;

в) фізичні особи: іноземці та особи без громадянства, громадяни України, які мають постійне місце проживання за межами України, у тому числі ті, які тимчасово перебувають на території України.

Нерезиденти мають право тимчасово ввозити на митну територію України транспортні засоби як в комерційних так і некомерційних цілях.

Відповідно до ст. 341 Митного кодексу України, облік транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, здійснюється органом доходів і зборів. Такий облік здійснюється митними органами із застосуванням Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби (далі – ЄАІС) [16]. Доступ до ЄАІС забезпечується лише посадовим особам митного органу в межах їх повноважень. Перелік посадових осіб, які мають право вносити інформацію до відповідної бази даних митного органу та використовувати відповідне програмне забезпечення, затверджується наказом митного органу.

Таким чином, співробітник Національної поліції, уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі, на стадії порушення справи не має можливості встановити особу, яка ввезла транспортний засіб на митну територію України.

Інформація про фіксацію в автоматичному режимі адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, за бажанням власника транспортного засобу, може передаватися з використанням повідомлень рухомого (мобільного) зв'язку або електронної пошти.

У повідомленні про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, що надсилається запитувачу, мають зазначатись відомості про сутність порушення правил дорожнього руху, дату, час та місце його скоєння, марку, модель та номерний знак транспортного засобу, на якому вчинено це правопорушення.

Інформація про абонентський номер рухомого (мобільного) зв'язку або адресу електронної пошти власника транспортного засобу безоплатно вноситься до відповідної інформаційно-телекомунікаційної системи Національної поліції на підставі заяви фізичної або юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб.

Якщо в результаті з'ясування обставин справи всі ознаки складу адміністративного проступку підтвердяться, то відповідно до чинного законодавства матеріали справи направляються для розгляду уповноваженої посадової особи. При цьому протокол про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, не складається.

Саме направленням матеріалів справи завершується перша стадія провадження у справі про адміністративне правопорушення, внаслідок чого виникає підстава для початку подальшої стадії – розгляду справи.

1. *Про Вищу раду юстиції*: Закон України від 15 січня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146.
2. *Большая советская энциклопедия*. М., 1976. – 769 с.
3. *Философия: [энциклопедический словарь]*. – М., 2000. – 576 с.
4. *Бахрах Д. Н.* Административная ответственность граждан в СССР: учеб. пособие / Д. Н. Бахрах. – Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 204 с.
5. *Васильев А. С.* Административное право Украины (общая часть): учебное пособие / А. С. Васильев. – Х.: Одиссей, 2001. – 288 с.
6. *Телегин А. С.* Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: учеб. пособие / А. С. Телегин; под ред. А. В. Загородного; М-во внутр. дел СССР, Высш. юрид. заоч. шк. – М.: ВЮЗШ, 1991. – 137 с.
7. *Бахрах Д. Н.* Административная ответственность: учеб. пособие / Д. Н. Бахрах. – М.: Юриспруденция, 1999. – 110 с.
8. *Битяк Ю. П.* Административное право Украины: учебник, 2-е изд., перераб. и допол. / Ю. П. Битяк. – Х.: Право, 2003. – С. 226.
9. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
10. *Салищева Н. Г.* Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н. Г. Салищева. – М.: Наука, 1970. – 164 с.
11. *Гончарук С. Т.* Адміністративне право: навч.-метод. посібник / С. Т. Гончарук. – К.: НАУ, 2006. – 100 с.
12. *Ківалов С. В.* Адміністративне право України: навч.-метод. посібник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – 3-е вид., перероб. і доп. – Одеса: Юридична література, 2006. – 488 с.
13. *Миколенко А. И.* Административный процесс и административная ответственность в Украине: учебное пособие / А. И. Миколенко. – 2-е изд., доп. – Х.: «Одиссей», 2006. – 351 с.
14. *Колпаков В. К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
15. *Шилов Ю. А.* Административная ответственность юридических лиц (процессуальный аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Ю. А. Шилов. – М., 2002. – 22 с.
16. *Правила митного контролю та митного оформлення транспортних засобів, що переміщуються громадянами через митний кордон України, затверджені наказом Державної митної служба України від 17 листопада 2005 р. № 1118 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 48. – Ст. 3028.*

*Стаття надійшла до редакції 14.11.2016 р.*