

Напрями вдосконалення норм Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху

Directions of Improvement of the Norms of the Ukrainian Code of Administrative Offenses in Relation to the Consideration of Cases of Administrative Offenses in the Field of Traffic

Вікторія Горкава¹
Victoria Gorkava

¹ *Pechersk District Court of Kyiv City*
15 Volodymyrska street, Kyiv, 01601, Ukraine

DOI: 10.22178/pos.55-3

JEL Classification: K40

Received 25.01.2020
Accepted 26.02.2020
Published online 29.02.2020

Corresponding Author:
kashkinlaw@gmail.com

© 2020 The Author. This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License



Анотація. У статті розкриваються актуальні проблеми правової регламентації і процедур судового розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху. На основі аналізу виявлених проблем у цій сфері суспільних відносин формулюються пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства та юридичної практики: винести в окрему Главу КУпАП процедурних аспектів розгляду справ суддями, що відокремить її від процедури розгляду даних справ іншими органами (посадовими особами); запровадити нарівні із загальним спрощений порядок розгляду справ про адміністративне правопорушення; збільшити процесуальний строк розгляду справ про адміністративні правопорушення; ввести в КУпАП інститут зупинення провадження у справах про адміністративні правопорушення; дозволити використовувати процесуальну аналогію в даному провадженні; закріпити вимогу про винесення та підготовку постанови по справі про адміністративне правопорушення в нарадчій кімнаті; запровадити обов'язок ведення протоколу при розгляді справ пов'язаних з правопорушеннями у сфері дорожнього руху.

Ключові слова: адміністративне правопорушення; судовий розгляд; сфера дорожнього руху; проблеми, пропозиції.

Abstract. The article deals with actual problems of legal regulation and procedures of judicial review of cases of administrative offenses in the field of traffic. Based on the analysis of the problems, identified in this sphere of public relations, proposals are made to improve the current legislation and legal practice: to submit to a separate Chapter of the Code of Administrative Offenses procedural aspects of cases by judges, which will separate it from the procedure of consideration of these cases by other bodies (officials); to introduce, along with the general, simplified procedure for the consideration of administrative offenses; to increase the procedural term for administrative cases; to enter into the Administrative Institution the institute of suspension of proceedings in cases of administrative offenses; to allow the use of a procedural analogy in the present proceedings; to consolidate the requirement to issue and prepare a resolution on an administrative offense case in a conference room; to impose the duty of record in the handling of road traffic offenses.

Keywords: administrative offense; legal proceedings; the sphere of traffic; problems, suggestions.

ВСТУП

Однією з умов приєднання України до Європейського Союзу є наявність в країні незалежної судової системи, яку можна буде безбо-

лісно інтегрувати в європейські інститути. Судова система повинна забезпечувати не тільки ефективне функціонування державного механізму, сприяти його прогресивній

еволюції, але й вирішувати на основі діючих норм соціальні конфлікти між державою та громадянами, самими громадянами, юридичними особами.

З огляду на необхідність становлення в Україні європейської, правової та демократичної судової системи, в 2014 році у нашій країні було розпочато судову реформу. Цілі реформи полягали в необхідності приведення судочинства України до європейських стандартів, оновленні кадрового складу судової системи, забезпеченні антикорупційного контролю, спрощенні судової системи для громадян та відновленні довіри суспільства до судів.

Незважаючи на позитивні результати судової реформи, окремі інститути існуючого в Україні судочинства так і не зазнали змін. Слід констатувати той факт, що судочинство у справах про адміністративні правопорушення, в тому числі й у сфері дорожнього руху не зазнало якихось суттєвих змін, незважаючи на те, що даний інститут був і залишається найменш регульованим і прописаним на законодавчому рівні. При цьому існують всі підстави вважати, що якісне й ефективне судочинство у справах про адміністративні правопорушення виступає своєрідним гарантом ефективності судової реформи, оскільки більшість громадян України взаємодіють із судовою системою в рамках даного провадження.

Нині суддями розглядається значна кількість справ про адміністративні правопорушення, і з кожним роком їх число зростає. Якщо в 2017 році до судів першої інстанції надійшло 732 351 справ, а до судів апеляційної інстанції – 86 113 справ, то в 2018 році до судів першої інстанції надійшло вже 769 492 справ, а в суді апеляційної інстанції – 95 336 справ. Якщо у 2017 році місцевими загальними судами було розглянуто 721 058 справ про адміністративні правопорушення, то в 2018 їх кількість зростає до 757 763 справ, апеляційними судами було розглянуто 21 560 і 22 077 справ відповідно.

Значна частина справ про адміністративні правопорушення, яка надходить до судів, стосується правопорушень у сфері дорожнього руху. Збільшення кількості таких справ пов'язано із загальним збільшенням дорожньо-транспортних пригод у нашій країні внаслідок зниження дисципліни учасників дорожнього руху. Дана обставина вимагає під-

вищення ефективності різних впливів на учасників дорожнього руху, особливе місце серед яких належить правовому впливу. Багато в чому правовий вплив залежить від якості застосування й реалізації судовими органами законодавства про адміністративні правопорушення.

Швидкому і якісному розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху повинна сприяти ефективна організація судового процесу, яка, в свою чергу, не є такою, оскільки не має повного законодавчого закріплення. Недосконалість норм КУпАП призводить до того, що у суддів нерідко виникають труднощі при застосуванні й дотриманні процесуальних норм при розгляді справ про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху.

Викладене свідчить про актуальність досліджень присвячених теоретичним і практичним проблемам, що виникають в ході розгляду суддями справ про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху.

Метою статті є висвітлення актуальних проблем вітчизняного законодавства, які зменшують ефективність судового розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху, а також визначення напрямів їх подолання.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Відзначимо, що основна проблема стосується процесуальних строків, які підлягають контролю з боку судді при підготовці справи про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху до розгляду, так і в процесі її розгляду по суті.

Проведений аналіз судової практики показує, що особи, які притягуються до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері дорожнього руху, використовуючи встановлений ч. 2 ст. 38 КУпАП трьохмісячний термін давності, заявляють клопотання про відкладення розгляду справи у зв'язку із захворюванням, відрядженнями або з інших причин, подають клопотання про перенесення розгляду справи за місцем проживання правопорушника, місцем реєстрації автомобіля та ін. Безумовно, це право даних осіб (порушників) і ми ні в якому разі не вимагаємо його обмежити, але, водночас, необхідне

дотримання і прав осіб, які постраждали від вчиненого правопорушення. Ми повністю підтримуємо позицію А. А. Кірюшина стосовно того, що питання наявності або відсутності вини має бути встановлено в обов'язковому порядку, оскільки наявність або відсутність вини, встановленої судом рішенням у подальшому може суттєво вплинути на права і інтереси особи, яка є потерпілою від адміністративні правопорушення (наприклад стягнення шкоди з особи винної у вчиненні ДТП в цивільно-правовому порядку) [4]. На сьогоднішній день більшість суддів, користуючись Узагальненим науково-консультативним висновком Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України «Щодо встановлення вини особи під час закриття провадження про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності» [17] під час закриття провадження у справах про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності, передбачених ст. 38 КУпАП, вину особи не встановлюють. У таких випадках провадження у справі про адміністративне правопорушення припиняється, що, на нашу думку, не відповідає завданням адміністративного провадження, перешкоджає реалізації принципу невідворотності настання адміністративної відповідальності, дотримання прав і законних інтересів громадян, спричиняє істотне порушення прав потерпілих та суперечить ст. 280 КУпАП, яка серед всіх обставин, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення, встановлює зобов'язання з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення та чи є дана особа винною в його вчиненні.

Відзначимо, що в даний момент назріла необхідність перегляду питання про збільшення термінів давності притягнення до адміністративної відповідальності не лише за правопорушення в сфері дорожнього руху, а й в цілому по адміністративним правопорушенням.

У зв'язку з вищевикладеним вважаємо за доцільне внести зміни до ч. 2 ст. 36 КУпАП і викласти її в наступній редакції:

«Якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу чи ін-

ших законів підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через шість місяців з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через шість місяців з дня його виявлення, крім справ про адміністративні правопорушення, зазначені у частинах третій і четвертій цієї статті».

Також, доцільно ввести до КУпАП норму, яка регламентує порядок і строки припинення терміну давності притягнення до відповідальності у випадках неявки особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, до суду з поважних причин. За таких обставин, які будуть підтверджуватися відповідними документами, можливе призупинення провадження у справі. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне внести зміни до ч. 4 ст. 277 КУпАП та викласти її в такій редакції:

«Строк розгляду адміністративних справ про адміністративні правопорушення зупиняється судом у разі якщо особа, щодо якої складено протокол про таке правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відражденні чи на лікуванні, у відпустці тощо)».

Наступна проблема, яка пов'язана з термінами, стосується безпосередньо специфіки правопорушення у сфері дорожнього руху, а саме – необхідності проведення експертиз. У багатьох випадках на питання про винність особи в ДТП неможливо відповісти без проведення експертиз – судово-автотехнічної, транспортно-трасологічної тощо. Хоча ст. 251 КУпАП включає до переліку доказів проведення експертизи, однак КУпАП не роз'яснює, хто саме і яким чином повинен цю експертизу призначити, яким процесуальним документом це оформляється, якими є права й обов'язки учасників ДТП та експертів, а також багато інших моментів. Як результат, експертизи по даній категорії справ призначаються вкрай рідко. При цьому ситуація ускладнюється ще й короткими термінами для накладення адміністративного стягнення, передбаченими ст. 38 КУпАП про які ми писали вище. За три місяці далеко не завжди вдається зібрати необхідні докази, особливо якщо існує необхідність проведення експертиз, а винятків із цих термінів закон не передбачає. Як наслідок, співробітники Національної поліції за зако-

ном можуть лише скласти протокол на ймовірного порушника з дорученням до нього:

- письмових пояснень свідків правопорушення у разі їх наявності;
- акту огляду та тимчасового затримання транспортного засобу у разі здійснення його затримання;
- акту огляду на стан сп'яніння у разі проведення огляду на стан сп'яніння;
- інших документів та матеріалів, які містять інформацію про правопорушення [3].

Адміністративні протоколи складаються, як правило, на місці події співробітниками Національної поліції, які оформляють ДТП, але далеко не всі з них мають відповідну кваліфікацію для визначення винної особи (так би мовити, «на око»), а в ряді випадків це неможливо в принципі (наприклад, при наявності обопільної провini учасників ДТП). У свою чергу судді, які розглядають зазначені справи, далеко не завжди налаштовані на детальне вивчення обставин справи через переваженість, а деякі судді не мають відповідної підготовки, досвіду, щоб оцінити специфічні обставини події. Крім того, суддя також пов'язаний відповідним терміном, який передбачений ст. 38 КУпАП, і перед ним постає вибір – встановлювати обставини справи і ризикувати можливістю пропустити термін притягнення особи до адміністративної відповідальності, або здійснити суд швидкий і, відповідно, поверхневий [7, с. 35–36]. Слід відмітити, що інститут зупинення провадження у справі закріплений в нормах цивільного, адміністративного, господарського, а також кримінального процесуального законодавства. У нормах чинного КУпАП, на жаль, не передбачена можливість при судовому розгляді справ про адміністративні правопорушення приймати рішення про зупинення провадження у цих справах, що є недоліком, який необхідно усунути якнайшвидше [9, с. 45]. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне доповнити ст. 277 КУпАП частиною 5 такого змісту:

«Строк розгляду справ про адміністративні правопорушення, зупиняється судом у разі необхідності призначення експертизи з дня винесення рішення про призначення експертизи до дня отримання її результатів».

Крім того в КУпАП необхідно передбачити загальне положення, згідно з яким суд може

відкласти або призупинити провадження у справі. У разі прийняття судом такого рішення строк давності притягнення до адміністративної відповідальності також повинен бути припинений до моменту відновлення розгляду справи.

Продовжуючи наше дослідження слід вказати на доцільність фіксації в протоколі розгляду справи всього ходу судового засідання. Підкреслимо, що в КУпАП передбачено тільки один випадок, коли ведення протоколу в провадженні у справі про адміністративне правопорушення є обов'язковим. Полягає він у розгляді справи колегіальним органом (ст. 281 КУпАП). При цьому КУпАП не містить заборони на ведення протоколу при розгляді справи суддею одноособово. Таким чином, розгляд справ про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху із веденням протоколу розгляду справи слід визнати можливим, а в багатьох випадках – доцільним і обов'язковим. Це має суттєве значення при перевірці законності й обґрунтованості постанови по справі про адміністративне правопорушення у випадку її опротестування.

Аналіз досліджених справ про адміністративні правопорушення в галузі дорожнього руху, розглянутих суддями, показує, що випадки ведення протоколів, особливо у справах, що становлять особливу складність, все ж є винятком із правил, ніж правилом. Даний, на нашу думку, негативний момент адміністративного судочинства залежить, більшою мірою, від об'єктивних чинників, які склалися у вітчизняному судочинстві, ніж від суб'єктивного ставлення судді до даного виду фіксації процесу. До суб'єктивних факторів ми можемо віднести той факт, що самі судді відносяться до справ про адміністративні проступки як до другорядних і приділяють їм, у середньому, від 10 до 15 хвилин. При цьому даний суб'єктивний фактор повністю залежить від об'єктивного – завантаженості суддів. Згідно «Модельного навантаження на суддю» застосованого Державною судовою адміністрацією України показник навантаження становить 183 справи на рік. Тобто протягом року в середньому суддя повинен розглянути 183 справи, але статистичні данні свідчать, що в середньому один суддя розглядає в місяць 65 справ (780 на рік). Зауважимо, що «Модельне навантаження на суддю» було прийнято заради умовного «скорочення кадрового голоду» в суддівській систе-

мі і є далеким від реального стану. Таким чином, суддя в середньому має навантаження в 4,2 рази більше ніж це передбачено «Модельним навантаженням на суддю», намагаючись впоратись з цим об'ємом справ, йому приходиться на окремі справи приділяти менше часу, такими справами на відміну від кримінальних та цивільних є справи про адміністративні делікти. Якщо ж під час судового засідання буде вестися протокол, то час, необхідний на розгляд справи про адміністративне правопорушення збільшиться в 2 рази.

Незважаючи на вищевказане ми вважаємо, що протокол судового засідання не тільки необхідний для фіксації відомостей, а й, по суті, відіграє важливу роль у дотриманні прав і законних інтересів учасників процесу. Ведення протоколу є доцільним, оскільки за його відсутності неможливо перевірити, чи дотримувався встановлений порядок адміністративного судочинства: чи були роз'яснені правопорушникам, потерпілим та іншим учасникам провадження їх права та обов'язки, яким чином вони були вирішені і т.п. Відзначимо, що КУпАП встановив судову процедуру розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху, за вчинення яких передбачена найбільш сувора санкція статті. Виходячи з цього відсутність протоколу, на нашу думку, не тільки є «спрощенням», але й суперечить загальним вимогам судочинства, тобто не сприяє повному виконанню завдань та реалізації принципів законодавства про адміністративні правопорушення. Ми дотримуємося позиції, згідно з якою всі питання, пов'язані з веденням протоколу при розгляді справи про адміністративне правопорушення суддею, а також з можливістю складання зауважень на протокол розгляду справи про адміністративне правопорушення, потребують законодавчого врегулювання, що дозволить підвищити рівень захисту прав і законних інтересів осіб, які беруть участь в провадженні у справі про адміністративне правопорушення. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне доповнити ст. 281 КУпАП та викласти її в такій редакції:

«При розгляді колегіальним органом, а також суддею справи про адміністративне правопорушення ведеться протокол, в якому зазначаються:

1) дата і місце засідання;

2) найменування і склад органу, який розглядає справу, або посада, прізвище, ім'я та по батькові судді, який розглядає справу;

3) зміст справи, що розглядається;

4) відомості про явку осіб, які беруть участь у справі, про повідомлення відсутніх осіб в установленому порядку, а також про роз'яснення особам, які беруть участь у розгляді справи, їх прав та обов'язків, передбачених цим Кодексом;

5) пояснення осіб, які беруть участь у розгляді справи, їх клопотання і результати їх розгляду;

6) документи і речові докази, досліджені при розгляді справи;

7) відомості про оголошення прийнятої постанови і роз'яснення порядку та строків її оскарження;

8) відомості про роз'яснення особам, які беруть участь у справі, їх прав на ознайомлення з протоколом та подання до нього зауважень;

9) дата складання протоколу.

Протокол розгляду справи про адміністративне правопорушення підписується головою і секретарем. Усі внесені до протоколу зміни, доповнення, виправлення повинні бути обговорені й засвідчені підписами головуючого в засіданні колегіального органу або судді й секретаря.

Протокол розгляду справи про адміністративне правопорушення повинен бути складений і підписаний не пізніше, ніж на наступний день після дня розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Особи, зазначені у статтях 268–271 цього Кодексу, мають право ознайомитися з протоколом, і протягом трьох днів з дня його підписання подати в письмовій формі зауваження щодо протоколу із зазначенням допущених у ньому неточностей і (або) його неповноти.

Зауваження на протокол розглядає головуючий в засіданні колегіального органу або суддя, що його підписав, який у разі згоди із зауваженнями посвідчує їх правильність, а в разі незгоди з ними – виносить мотивовану ухвалу про їх повне або часткове відхилення.

Зауваження на протокол приєднуються до справи».

Ще однією недоробкою КУпАП, яка стосується розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху є відсутність у ньому вказівок на те, чи повинно рішення по справі, розглянутій в судовому порядку, прийматися в нарадчій кімнаті. На сьогоднішній день, у переважній більшості випадків, рішення по справі виготовляється в момент розгляду справи про адміністративне правопорушення секретарем судового засідання. На практиці зустрічаються випадки, коли у зв'язку з нестачею кадрів в апараті суду суддя сам під час судового засідання здійснює оформлення опису подій правопорушення і додруковує постанову. В даному випадку гостро постає питання щодо прийняття рішення в нарадчій кімнаті, оскільки це дає судді можливість оцінити обставини справи, не ставлячи процес розгляду даних справ «на потік». Зрозуміло, що за того обсягу справ про адміністративні правопорушення, які розглядає суддя щомісяця, немає можливості так само тривало розглядати дані справи, однак за цим потоком справ суддя не повинен забувати про необхідність вирішувати кожен справу індивідуально, з дотриманням усіх прав учасників процесу.

Виходячи із загальних принципів судочинства, слід визнати правильним саме такий порядок. При цьому необхідно врахувати той факт, що в інших галузях права рішення судом приймається в нарадчій кімнаті. Слід відзначити, що на практиці багато суддів при винесенні постанов у справах про адміністративні правопорушення йдуть у нарадчу кімнату. В якості прикладу можна навести справу № 533/776/16-п в резолютивній частині якої зазначено, що «постанова надрукована суддею в нарадчій кімнаті і є оригіналом» [13] або справу № 243/10670/18 з записом, що «постанову складено та підписано в нарадчій кімнаті в одному екземплярі» [14]. У зв'язку з цим необхідно:

1) доповнити ст. 279 КУпАП частиною 3 наступного змісту:

«При розгляді справи в суді суд, вислухавши пояснення учасників справи, виходить до нарадчої кімнати (спеціально обладнаного для ухвалення судових рішень приміщення) для ухвалення рішення, оголосивши орієнтовний час його виголошення».

2) доповнити КУпАП ст. 279-1 («Таємниця нарадчої кімнати»):

«Під час ухвалення судового рішення ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу.

Під час перебування в нарадчій кімнаті суддя не має права розглядати інші судові справи.

Судді не мають права розголошувати хід обговорення та ухвалення рішення у нарадчій кімнаті».

Проаналізувавши судову практику, ми прийшли до висновку, що найбільша кількість скарг від учасників дорожнього руху надходить на неправильну, з їх точки зору, первісну кваліфікацію співробітниками Національної поліції подій, що відбулися під час складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Протокол – це акт, спрямований, перш за все, на закріплення наявних у справі доказів, однак і тут неминуче здійснюється їх оцінка. Закон вимагає оцінки доказів посадовою особою, уповноваженою складати протоколи про адміністративні правопорушення, та попередньої кваліфікації діяння на основі такої оцінки. На необхідність цього вказує ч. 1 ст. 256 КУпАП відповідно до якої у протоколі про адміністративне правопорушення зазначається нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення [6]. Уточнююче положення міститься в п. 10 розділу 3 Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, згідно якого поліцейський оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю [3]. Без оцінки доказів співробітник Національної поліції буде не в змозі вказати у протоколі статтю правового акта, під яку підпадає вчинене правопорушення. Водночас, така кваліфікація є попередньою і не обов'язковою (рекомендаційною) для судді, органу, посадової особи, уповноважених розглянути справу по суті. З іншого боку, помилкова кваліфікація спричиняє негативні наслідки найчастіше для потерпілої сторони, а винна сторона в більшості випадків уникає покарання. Отже, до попередньої кваліфікації повинні пред'являтися високі вимоги.

На нашу думку, оцінка доказів передбачає дослідження:

по-перше, кожного наявного доказу, встановлення його допустимості, належності до даної справи, його значення для прийняття відповідного проміжного або остаточного рішення (постанови), зв'язку даного доказу з іншими зібраними у справі доказами, характеру і значення даного зв'язку, значення даного доказу й сукупності доказів для виявлення істини та можливості його використання у процесі подальшого доказування;

по-друге, дослідження всієї сукупності доказів, їх взаємозв'язку, відповідь на питання, чи є сукупність доказів достатньою підставою для визнання доведеними тих чи інших обставин справи, для прийняття того чи іншого процесуального рішення у справі.

Відсутність в КУпАП правил оцінки доказів, за винятком вказівки в ст. 252 КУпАП того, що орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю [6] видається нам істотним недоліком вітчизняного законодавства. Раніше ми вже висловлювали тезу, що судді, які розглядають справи про адміністративні правопорушення, заповнюють прогалини нормативно-правового регулювання, застосовуючи правила КПК України, Кодексу адміністративного судочинства України, а найчастіше – ЦПК України.

Не потребує обґрунтування твердження, що всі існуючі на сьогоднішній день правила КПК України, Кодексу адміністративного судочинства України та ЦПК України не можуть бути механічно перенесені в КУпАП. Це б настільки ускладнило провадження у справах про адміністративні правопорушення, що говорити про принцип швидкості або економії процесу було б вже безглуздо. Але в деяких випадках відсутність таких правил в КУпАП негативно позначається на становищі особи, щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення. Безумовним є те, що правила оцінки доказів у цивільному або кримінальному процесі вироблені й перевірені практикою та повинні бути застосованими до провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Відзначимо, що законодавство про адміністративні правопорушення не містить заборони на використання аналогії закону, проте найбільш вірним варіантом вирішення існуючої проблеми було б закріплення в КУпАП допущення використання у провадженні у справах про адміністративні правопорушення аналогії закону.

Інша справа – співробітники Національної поліції, які при складанні протоколу про адміністративне правопорушення здебільшого керуються Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII [11], Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженої Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 р. № 1376 [2] та Інструкцією з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, затвердженої Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 р. № 1395 [3]. Проте, дані нормативно-правові акти також не містять правил оцінки доказів співробітниками Національної поліції. Вважаємо, що дана проблема може бути вирішена шляхом внесення загальних правил та підходів до оцінки доказів до Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції.

При наявності дорожньо-транспортної пригоди співробітники Національної поліції складають, у більшості випадків, один протокол щодо тієї особи, яка, на їх думку, є винуватцем даної дорожньо-транспортної пригоди. При цьому, якщо в подальшому суд при розгляді справи про адміністративне правопорушення у сфері дорожнього руху встановить, що провина лежить на іншому учаснику ДТП, або вина є обопільною, то він не зможе притягнути встановлену особу до відповідальності, оскільки немає адміністративного протоколу, складеного на таку особу, а направлення матеріалів на доопрацювання і складання повторного протоколу чинним законодавством не передбачено.

Можливі два варіанти вирішення зазначеної вище проблеми. По-перше, можна законодавчо закріпити можливість вирішення судами питання про винність особи в порушенні Правил дорожнього руху, щодо якої не складвся протокол про адміністративне право-

порушення. При цьому питання притягнення до адміністративної відповідальності такої особи не вирішувати у зв'язку з відсутністю щодо неї протоколу про адміністративне правопорушення. По-друге, можливо визначити в законодавстві випадки, коли, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення на транспорті, суд має право вирішувати питання визнання винною особи у вчиненні адміністративного правопорушення та притягнення її до адміністративної відповідальності у разі відсутності протоколу про адміністративне правопорушення щодо такої особи. Метою зазначеного підходу є дотримання розумних строків розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачених нормами чинного КУпАП, а також прийняття рішення з урахуванням усіх обставин справи на підставі повного та всебічного її розгляду, вирішення питання про винність особи у порушенні Правил дорожнього руху за відсутності такого процесуального документа, як протокол про адміністративне правопорушення [9, с. 46].

Продовжуючи наше дослідження, зазначимо, що в разі, якщо співробітники Національної поліції складають протоколи щодо всіх учасників ДТП за їх обоюсторонньої згоди, то матеріали направляються до різних судів (за місцем проживання правопорушників, місцем реєстрації транспортних засобів тощо). І, якщо один із суддів визнає особу, щодо якої було складено протокол, винною або не винною, то суддя іншого суду, який буде розглядати справу відносно іншого учасника, не зможе проігнорувати таке рішення, незважаючи на те, що сам вважатиме інакше. Відсутність у вітчизняному законодавстві чітких позицій щодо даного питання, а також присутність колізій та прогалин стосовно порядку допиту свідків, призначення експертиз, можливості проведення інших слідчих (розшукових) дій вимагають невідкладного усунення. Можливі два варіанти вирішення зазначеної проблеми. Перший пов'язаний із внесенням суттєвих конструктивних змін до КУпАП шляхом доповнення його великою кількістю нових статей. Наприклад, такої позиції дотримується С. А. Ширіна, яка пропонує доповнити КУпАП наступними статтями [16, с. 199]:

– 2801 «Початок судового слідства»;
– 2802 «Роз'яснення порушнику суті правопорушення»;

– 2803 «Визначення обсягу доказів, що підлягають дослідженню, та порядку їх дослідження»;
– 2804 «Допит порушника»;
– 2805 «Роз'яснення свідкові і потерпілому їх прав та обов'язків»;
– 2806 «Допит свідка»;
– 2807 «Додатковий і повторний допит свідка»;
– 2808 «Допит потерпілого»;
– 2809 «Пред'явлення для впізнання»;
– 28010 «Проведення експертизи в суді»;
– 28011 «Допит експерта в суді»;
– 28012 «Проведення додаткової або повторної експертизи»;
– 28013 «Огляд речових доказів»;
– 28014 «Огляд і оголошення документів»;
– 28015 «Огляд місця події»;
– 28016 «Судові доручення»;
– 28017 «Закінчення судового слідства».

Автор зауважує, що зміст запропонованих статей може бути сформований за аналогією зі змістом статей Кримінального процесуального кодексу України з урахуванням особливостей судового розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Другий ґрунтується на тому, що системні процедурні прогалини, притаманні КУпАП, повинні бути вирішені шляхом розробки та прийняття нового кодексу. Наприклад, Кодексу про адміністративні проступки, розробка якого «лежить» в рамках комплексної реформи адміністративно-деліктного законодавства. До Кодексу про адміністративні проступки необхідно включити глави, присвячені як до судовому розслідуванню так і судовому слідству, остання з яких повинна бути наповнена запропонованими статтями.

Підсумовуючи недоліки вітчизняного законодавства щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху слід акцентувати увагу на тому, що в структурному плані статті КУпАП, присвячені процедурі розгляду справ про адміністративні правопорушення, є загальними як для суддів, так і для осіб інших юрисдикційних органів, які можуть розглядати справи про адміністративні правопорушення. Крім того, особливості, притаманні саме діяльності суддів із розгляду справ, які простежуються в кримінальному, цивільному судочинстві, в КУпАП або не зазначені зовсім, або узагальнені й залишені на розсуд судді.

У процедурі розгляду справи про адміністративне правопорушення та винесенні рішення по справі безумовно вбачається взаємопроникнення і «конфлікт» судового та адміністративного режимів розгляду справ про адміністративні правопорушення. З одного боку, система органів, які здійснюють юрисдикційні повноваження в даному провадженні, включає в себе суддів та різні органи виконавчої влади; між елементами даної системи існують взаємозв'язки різного характеру, вони здійснюють у рамках даного провадження схожі функції із розгляду справ про адміністративні правопорушення, і це їх об'єднує. Але саме на стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення виявляються різні режими здійснення даної процедури, оскільки в одному випадку діє механізм виконавчої влади, а в іншому – механізм судової влади [5, с. 137]. Відносно справ про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху розгляд справи здійснюється працівниками органів та підрозділів Національної поліції, для яких дана діяльність не є основною. До них не висуваються жорсткі вимоги щодо рівня освіти, стажу роботи; єдина вимога, яку встановлює КУпАП відносно даних осіб, – це наявність спеціального звання та покладених повноважень. Для співробітників Національної поліції процесуальною основою для розгляду справ даної категорії є не лише норми КУпАП та Закону України «Про Національну поліцію», але й відомчі нормативно-правові акти, які містять керівні роз'яснення з даного питання, не дивлячись на чітку вказівку ч. 1 ст. 246 КУпАП.

Для суддів, на відміну від працівників органів і підрозділів Національної поліції та інших державних службовців, процесуальною основою для розгляду справ є, перш за все, нормативні акти вищої юридичної сили: Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» та ін. Згідно з даними правовими актами суддя є висококваліфікованим професіоналом, який на постійній основі займається здійсненням судової діяльності. Отримання особою статусу судді передбачає низку умов, які після проведеної в Україні судової реформи здатні забезпечити високий рівень компетентності, грамотності й незалежності.

Таким чином, незважаючи на те, що більшу частину справ про адміністративні правопо-

рушення розглядають судді, в Україні не створена повноцінна процесуальна форма розгляду справ даної категорії, що дозволяє говорити про недостатній режим законності та правового захисту, а також про необхідність законодавчого виправлення наявної ситуації. Схожої точки зору дотримуються І.Л. Бородін [1], О.І. Миколенко [10], П.П. Пилипчук [12] та ін. Існують й інші, прямо протилежні точки зору. Наприклад, С.О. Короєд вважає, що розгляд судом справ про адміністративні правопорушення взагалі і безпосередньо етап розгляду справи по суті, зокрема, врегульовано чітко і конкретно без всяких формальностей [8, с. 123]. Отже, обмежується дія принципу процесуальної формалізації, згідно з яким, як зазначають деякі вчені, законодавець, з одного боку, має прагнути встановити в процесуальному законі тільки такі формальності, без яких неможливо забезпечити нормальне судочинство, а з іншого – закріпити право судів допускати виправлення зроблених учасниками провадження порушень. При цьому має бути дотримано принцип процесуальної економії, який проявляється, по-перше, у розумному пом'якшенні процесуальних формальностей; продуманості процесуальних правил; встановленні таких норм, без яких дійсно ніяк не можна обійтись, і по-друге, у прискоренні (швидкості) процесу [15, с. 31–32]. Тому, на думку С. О. Короєда, таке спрощення адміністративно-процесуальних процедур, не впливає на якість і ефективність адміністративно-деліктного провадження.

На нашу думку, на відміну від усіх інших органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, суд (суддя) займається саме здійсненням правосуддя при розгляді справ про адміністративні правопорушення, але при цьому процедура судового розгляду за нормами КУпАП не відрізняється від викладу процедури розгляду справи про адміністративне правопорушення іншими органами (посадовими особами). Це, безсумнівно, свідчить про те, що КУпАП потребує певних змін, оскільки такий підхід стосовно питань розгляду справ суддями повинен бути усунутий. Вважаємо, що доцільним буде винесення в окрему Главу КУпАП процедурних аспектів розгляду справ суддями, що відокремить її від процедури розгляду даних справ іншими органами (посадовими особами).

ВИСНОВКИ

На основі аналізу вітчизняної практики розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху запропоновано внесення ряду змін до КУпАП:

- винести в окрему Главу КУпАП процедурних аспектів розгляду справ суддями, що відокремить її від процедури розгляду даних справ іншими органами (посадовими особами);
- запровадити нарівні із загальним спрощений порядок розгляду справ про адміністративне правопорушення;
- збільшити процесуальний строк розгляду справ про адміністративні правопорушення;
- ввести в КУпАП інститут зупинення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

- дозволити використовувати процесуальну аналогію в даному провадженні;
- закріпити вимогу про винесення та підготовку постанови по справі про адміністративне правопорушення в нарадчій кімнаті;
- запровадити обов'язок ведення протоколу при розгляді справ пов'язаних з правопорушеннями у сфері дорожнього руху та ін.

Сформульовані нами пропозиції є дискусійними, але видається, що їх реалізація після відповідних обговорень сприяла б удосконаленню норм КУпАП, що регулюють питання, пов'язані з притягненням до відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху, а також вдосконаленню практики їх застосування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

1. Borodin, I. (2007). *Administratyvno-yurysdyktsiinyi protses* [Administrative and jurisdictional process]. Kyiv: Alerta (in Ukrainian)
[Бородін, І. (2007). *Адміністративно-юрисдикційний процес*. Київ: Алерта].
2. Instruksiiia z oformlennia materialiv pro administratyvni pravoporushennia v orhanakh politsiï [Instruction on registration of materials on administrative offenses in the polic] (Ukraine), 06 November 2015, No 1376. Retrieved January 17, 2020, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15> (in Ukrainian)
[Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції (Україна), 06 листопада 2015, № 1376. Актуально на 17.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15>].
3. Instruksiiia z oformlennia politseiskymy materialiv pro administratyvni pravoporushennia u sferi zabezpechennia bezpeky dorozhnoho rukhu, zafiksovani ne v avtomatychnomu rezhymi [Instruction on registration of police materials on administrative offenses in the field of traffic safety, not fixed in automatic mode] (Ukraine), 07 November 2015, No 1395. Retrieved January 17, 2020, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15> (in Ukrainian)
[Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі (Україна), 07 листопада 2015, № 1395. Актуально на 12.06.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15>].
4. Kiriushyn, A. (2018, October 23). U razi zakryttia spravy v u zviazku iz zakinchenniam strokiv prytiahnennia do adminvidpovidalnosti vyna osoby maie vstanovliuvatys v OBOVIaZKOVOMU poriadku (Apeliatsiinyi sud Mykolaiivskoi oblasti № 489/3418/18 vid 27.08.2018) [In case of closing the case in connection with the expiration of the terms of bringing to the administrative responsibility of the person's fault should be established in a BIND order (Court of Appeal of Mykolaiv region № 489/3418/18 of 27.08.2018)]. *Protokol*. URL: https://protocol.ua/ua/sud_u_razi_zakryttia (in Ukrainian)
[Кірюшин, А. (2018, Жовтень 23). У разі закриття справи в у зв'язку із закінченням строків притягнення до адмінвідповідальності вина особи має встановлюватись в ОБОВ'ЯЗКОВОМУ порядку (Апеляційний суд Миколаївської області № 489/3418/18 від 27.08.2018). *Протокол*. URL: https://protocol.ua/ua/sud_u_razi_zakryttia].

5. Kobisskaja, T. (2006). *Rassmotrenie mirovymi sud'jami del ob administrativnyh pravonarushenijah* [Administrative offenses by magistrates] (Doctoral thesis). Cheljabinsk (in Russian) [Кобисская, Т. (2006). *Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях* (Кандидатская диссертация). Челябинск].
6. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia [Ukrainian Code of Administrative Law Enforcement] (Ukraine), 07 December 1984, No 8073-X. Retrieved January 04, 2020, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (in Ukrainian) [Кодекс України про адміністративні правопорушення (Україна), 07 грудня 1984, № 8073-X. Актуально на 04.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>].
7. Kolomoec, T., & Ljutikov, P. (2012). *Sudebnoe rassmotrenie del ob administrativnyh pravonarushenijah, svjazannyh s bezopasnost'ju dorozhnogo dvizhenija na Ukraine: analiz problem pravoprimerenija v kontekste reformacionnyh izmenenij* [Judicial review of cases on administrative offenses related to traffic safety in Ukraine: analysis of problems of enforcement in the context of reforms]. *Administrativnoe pravo i process*, 8, 33–38 (in Russian) [Коломоєц, Т., & Лютиков, П. (2012). Судебное рассмотрение дел об административных правонарушениях, связанных с безопасностью дорожного движения на Украине: анализ проблем правоприменения в контексте реформационных изменений. *Административное право и процесс*, 8, 33–38].
8. Koroied, S. (2009). *Sudovyi rozghliad sprav pro administratyvni prostupky* [Adjudication of administrative misconduct cases] (Doctoral thesis). Kyiv (in Ukrainian) [Короед, С. (2009). *Судовий розгляд справ про адміністративні проступки* (Кандидатська дисертація). Київ].
9. Kurylo, O., & Bylia, S. (2010). *Nedoliky pravovoho rehulivannia sudovoho rozghliadu sprav pro administratyvni pravoporushennia* [Disadvantages of legal regulation of court proceedings in administrative offenses]. *Visnyk Verkhovnoho Sudu Ukrainy*, 8, 43–48 (in Ukrainian) [Курило, О., & Биля, С. (2010). Недоліки правового регулювання судового розгляду справ про адміністративні правопорушення. *Вісник Верховного Суду України*, 8, 43–48].
10. Mykolenko, O. (2005). *Administratyvni protsedury v mezhakh provadzhennia u spravakh pro administratyvni pravoporushennia ta yikh pravove rehulivannia* [Administrative procedures within the framework of proceedings in administrative offenses and their legal regulation]. *Derzhava i pravo*, 27, 249–253 (in Ukrainian) [Миколенко, О. (2005). Адміністративні процедури в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення та їх правове регулювання. *Держава і право*, 27, 249–253].
11. Pro Natsionalnu politsiiu [About the National Police] (Ukraine), 02 July 2015, No 580-VIII. Retrieved January 04, 2020, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (in Ukrainian) [Про Національну поліцію (Україна), 02 липня 2015, № 580-VIII. Актуально на 04.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>].
12. Pylypchuk, P. (2007). *Pro kontseptualni zasady podalshoho zdiisnennia sudovoi reformy v Ukraini* [On the conceptual framework for further implementation of judicial reform in Ukraine]. *Visnyk Verkhovnoho Sudu Ukrainy*, 12(88), 9–14 (in Ukrainian) [Пилипчук, П. (2007). Про концептуальні засади подальшого здійснення судової реформи в Україні. *Вісник Верховного Суду України*, 12(88), 9–14].
13. Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen. (2019). Sprava № 533/776/16-p. Retrieved January 04, 2020, from <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/60132331> (in Ukrainian) [Єдиний державний реєстр судових рішень. (2019). Справа № 533/776/16-п. Актуально на 04.01.2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/60132331>].
14. Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen. (2019). Sprava № 243/10670/18. Retrieved January 04, 2020, from <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77498040> (in Ukrainian) [Єдиний державний реєстр судових рішень. (2019). Справа № 243/10670/18. Актуально на 04.01.2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77498040>].

15. Ferens-Sorockij, A. (1991). *Processual'nyj formalizm ili processual'naja jekonomija?* [Procedural formalism or procedural economy?] *Pravovedenie*, 4, 31–35 (in Russian)
[Ференс-Сороцкий, А. (1991). Процессуальный формализм или процессуальная экономия? *Правоведение*, 4, 31–35].
16. Shyrina, S. (2012). *Sudovyi rozghliad sprav pro administratyvni pravoporushennia, poviazanykh iz bezpekoiu dorozhnoho rukhu* [Trial of administrative traffic related traffic offenses] (Doctoral thesis). Zaporizhzhia (in Ukrainian)
[Ширіна, С. (2012). *Судовий розгляд справ про адміністративні правопорушення, пов'язаних із безпекою дорожнього руху* (Кандидатська дисертація). Запоріжжя].
17. Naukovo-konsultatyvna rada pry Vyshchomu administratyvnomu sudi Ukrainy. (2017). *Shchodo vstanovlennia vyny osoby pid chas zakryttia provadzhennia pro administratyvni pravoporushennia u zviazku iz zakinchenniam strokiv prytiahnennia do administratyvnoi vidpovidalnosti* [Concerning the finding of guilt of a person during the closure of an administrative offense in connection with the expiration of the administrative liability period]. Retrieved January 04, 2020, from http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/pravjvi_visnjvki_07.11.2017 (in Ukrainian)
[Науково-консультативна рада при Вищому адміністративному суді України. (2017). *Щодо встановлення вини особи під час закриття провадження про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності*. Актуально на 04.01.2020. URL: http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/pravjvi_visnjvki_07.11.2017].