

**МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ  
ІНСТИТУТ ПРАВА ІМ. КНЯЗЯ ВОЛОДИМИРА ВЕЛИКОГО**

**ДРОЗДОВ О.В., СОБАКАРЬ А.О.**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНА  
ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ АВТОМОБІЛЬНОЇ  
ІНСПЕКЦІЇ МВС УКРАЇНИ**

*Монографія*

Київ – 2015

УДК 35.078:[351.811(477)](043)  
ББК Х301.9(4УКР)145.3  
Д75

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Міжрегіональної академії управління персоналом  
(протокол № 4 від 29.04.2015 року)*

**Рецензенти:**

**Гуржій Тарас Олександрович** – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач кафедри комерційного права Київського національного торговельно-економічного університету;

**Заросило Володимир Олексійович** – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри управління безпекою та правоохоронної діяльності Інституту права ім. князя Володимира Великого Міжрегіональної академії управління персоналом;

**Дроздов О.В., Собакарь А.О.**

Д-75 Адміністративно-юрисдикційна діяльність Державної автомобільної інспекції МВС України : монографія / Дроздов О.В., Собакарь А.О. – К. : «МП Леся», 2015. – 194 с.

ISBN 978-966-7166-32-8

У результаті дослідження, виконаного на основі теоретичного осмислення наукових праць у різних галузях права, аналізу чинного законодавства і практики його застосування, здійснено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання щодо удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції МВС України. Авторами сформульовано поняття та виокремлено характерні ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ, удосконалено її правове регулювання. Уточнено форми та методи реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень працівниками ДАІ. Досліджено сутність та значення інформаційного забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ. Визначено шляхи забезпечення законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції.

Видання розраховане на законодавців, державних службовців, науковців, викладачів, працівників органів внутрішніх справ, а також на широке коло читачів.

ISBN 978-966-7166-32-8

ББК Х301.9(4УКР)145.3

© Дроздов О.В.,  
Собакарь А.О., 2015

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ</b> .....	4
<b>ВСТУП</b> .....	5
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АВТОМОБІЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ МВС УКРАЇНИ</b> .....	8
1.1. Місце адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ в системі адміністративно-юрисдикційних відносин.....	8
1.2. Поняття та ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ.....	22
1.3. Правове регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ.....	35
1.4. Форми та методи реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень працівниками ДАІ .....	50
<b>РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АВТОМОБІЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ МВС УКРАЇНИ</b> .....	78
2.1. Загальна характеристика повноважень ДАІ у сфері адміністративної юрисдикції.....	78
2.2. Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення підрозділам ДАІ.....	84
2.3. Види та характеристика процедур адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ.....	96
2.4. Інформаційне забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ.....	123
2.5. Забезпечення законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності ДАІ.....	137
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	155
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	161

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВВП	– валовий внутрішній продукт
ВООЗ	– Всесвітня організація охорони здоров'я
ВНЗ	– вищий навчальний заклад
ДАІ	– Державна автомобільна інспекція МВС України
ДВС	– Державна виконавча служба України
ДПС	– дорожньо-патрульна служба
ДТП	– дорожньо-транспортна пригода
ІПС	– інформаційно-пошукова система
КТЗ	– колісний транспортний засіб
КАС України	– Кодекс адміністративного судочинства України
КУпАП	– Кодекс України про адміністративні правопорушення
МВС	– Міністерство внутрішніх справ України
Мінінфраструктури	– Міністерство інфраструктури України
МК України	– Митний кодекс України
МОЗ	– Міністерство охорони здоров'я України
ПДР	– Правила дорожнього руху
СТО	– станція технічного обслуговування
США	– Сполучені Штати Америки
ЦОРМ	– Центр оперативного реагування міліції
ЦУНАМІ	– Система централізованого управління нарядами міліції

## ВСТУП

Органи внутрішніх справ та інші передбачені законодавством України суб'єкти забезпечення дорожньої безпеки покликані вирішувати широке коло різноманітних за змістом індивідуально-конкретних справ, більшість з яких пов'язана із застосуванням заходів адміністративної відповідальності до осіб, винних у порушенні чинного на автомобільному транспорті законодавства. Конфліктна природа таких справ передбачає участь в їх розв'язанні певного кола юрисдикційних органів, провідне місце серед яких належить Державній автомобільній інспекції МВС України. Здійснюючи адміністративно-юрисдикційну діяльність, посадові особи ДАІ реалізують визначений законодавством обсяг повноважень щодо протидії адміністративним деліктам на автомобільному транспорті, який полягає, зокрема, у виявленні цих правопорушень, збиранні та перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді підвідомчих справ та винесенні по них відповідних постанов, надісланні окремих справ для розгляду за підвідомчістю, а також у виконанні прийнятих рішень. Важливо, щоб ця діяльність повністю відповідала вимогам закону, щоб під час її здійснення було забезпечено дотримання прав і законних інтересів усіх учасників дорожнього руху. Однак численні скарги громадян на рішення, дії (бездіяльність) посадових осіб ДАІ переконують у зворотному. Підтвердженням тому є результати прокурорських перевірок у сфері безпеки дорожнього руху у 2014 році, за якими було оскаржено майже 3,5 тис. незаконних постанов ДАІ, внесено 1 тис. скарг і подань, до дисциплінарної відповідальності притягнуто понад 1 тис. працівників ДАІ.

Зважаючи на те, що адміністративно-юрисдикційна діяльність ДАІ отримала поширення, визначення її сутності та особливостей, підстав, змісту та процедур має велике як теоретичне, так і практичне значення.

Науково-теоретичне підґрунтя монографії склали праці провідних вітчизняних вчених-адміністративістів, зокрема: В. Б. Авер'янова,

О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. Ф. Константінова, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янця, Р. С. Мельника, О. М. Музичука, Н. Р. Нижник, В. І. Олефіра, О. І. Остапенка, В. Г. Поліщука, О. П. Рябченко, С. Г. Стеценка, В. К. Шкарупи та інших.

Попри те, що різні аспекти діяльності Державтоінспекції розглядалися в роботах В. М. Бесчастного, Г. В. Галімшиної, А. В. Гаркуші, Г. К. Голубєвої, Т. О. Гуржія, С. М. Гусарова, М. М. Долгополової, В. В. Доненка, В. В. Єгупенка, М. А. Микитюка, В. В. Новикова, А. М. Подоляки, В. Г. Поліщука, В. Й. Развадовського, О. Ю. Салманової, М. М. Стоцької, Я. І. Хом'яка, В. М. Шудрікова, Х. П. Ярмакі, О. Н. Ярмиша та інших вчених, проблематика адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ в наукових працях згаданих учених висвітлювалась фрагментарно і на фундаментальному рівні не досліджувалась. Саме тому комплексне дослідження основ адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції МВС України в сучасних умовах набуває виняткової гостроти й актуальності.

Головна мета монографічного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та узагальнення практики його реалізації визначити особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності Державної автомобільної інспекції МВС України та надати науково обґрунтовані рекомендації щодо її вдосконалення. Вказана мета зумовила постановку та вирішення таких завдань:

- з'ясувати місце адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ в механізмі забезпечення безпеки дорожнього руху;
- сформулювати поняття та виокремити найсуттєвіші ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ;
- уточнити поняття форм та розкрити зміст методів реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень працівників ДАІ;
- розглянути повноваження ДАІ у сфері адміністративної юрисдикції;

- охарактеризувати компетенцію ДАІ щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху;
- з'ясувати сутність адміністративних процедур у сфері юрисдикційної діяльності ДАІ;
- визначити особливості інформаційного забезпечення в адміністративно-юрисдикційній діяльності ДАІ;
- визначити та охарактеризувати найбільш значущі засоби забезпечення законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності ДАІ;
- виробити конкретні пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ.

Монографія є однією із перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правничої науки здійснити теоретичне узагальнення й нове розв'язання наукового завдання щодо вдосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державної автомобільної інспекції МВС України.

Викладені у монографії положення, звичайно, не претендують на винятковість, однак авторами висловлюються сподівання, що вони вивчатимуться та обговорюватимуться як практиками, так і науковою спільнотою.

Автори вдячні доктору юридичних наук, старшому науковому співробітнику Гуржію Тарасу Олександровичу, доктору юридичних наук, професору Заросило Володимирі Олексійовичу, а також усім колегам, які своїми порадами, відгуками та зауваженнями сприяли підготовці й виданню цієї книги.

# РОЗДІЛ 1

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АВТОМОБІЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ МВС УКРАЇНИ

### **1.1. Місце адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ в системі адміністративно-юрисдикційних відносин**

Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком нашої держави. Водночас зміст і спрямованість діяльності держави визначають не тільки права і свободи людини, а й їх гарантії. Ефективність правового регулювання передбачає не тільки наявність законодавства, яке адекватно віддзеркалює закономірності та потреби суспільства, але й систему заходів зі створення умов для точного здійснення, виконання юридичних настанов, тобто заходів забезпечення реалізації права. Необхідною умовою забезпечення вказаних конституційних положень є різноманітні засоби переконання, а за необхідності і методи примусу, що застосовуються відповідними державними органами, в тому числі й органами внутрішніх справ (міліцією). Останні для вжиття заходів примусу наділяються відповідними юрисдикційними повноваженнями [1, с. 18].

Загалом органи внутрішніх справ належать до числа основних суб'єктів адміністративної юрисдикції, від ефективної діяльності яких багато в чому залежить забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, громадського порядку та громадської безпеки, запобігання адміністративним правопорушенням. Завдання адміністративно-юрисдикційної діяльності ОВС (міліції), в тому числі й Державтоінспекції, в цілому відповідають завданням провадження в справах про адміністративні правопорушення. Останні в концентрованому вигляді закріплено в ст. 245 КУпАП, згідно якої такими завданнями є своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин



кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [2]. За своєю сутністю адміністративно-юрисдикційна діяльність – це: по-перше, специфічна процедура розгляду справ про адміністративні правопорушення; по-друге, кожна стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення завершується прийняттям відповідного акта, відмінного від актів, виданих на попередніх стадіях провадження; і, по-третє, певні права, які охороняються цим провадженням, врегульовані адміністративним правом, відокремленість і завершеність яких забезпечується з моменту виникнення юридичного спору і до моменту його вирішення.

Отже, адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції спрямована на реалізацію визначених законодавством повноважень щодо протидії адміністративним правопорушенням і полягає, зокрема, у виявленні цих правопорушень, збиранні та перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді підвідомчих справ та винесенні по них відповідних постанов, надісланні окремих справ для розгляду за підвідомчістю, а також у виконанні прийнятих рішень.

Слід зауважити, що адміністративно-юрисдикційна діяльність Державтоінспекції має певні особливості, з'ясування яких буде здійснено у наступному підрозділі монографії, але при цьому, для більш детального розуміння цих особливостей важливим є з'ясування понять «юрисдикції» та «юрисдикційної діяльності» як головних у визначенні природи діяльності органів виконавчої влади взагалі та Державтоінспекції – зокрема.

Дослідження сутності поняття «юрисдикція» слід починати з розгляду його етимології. Традиційно прийнято вважати, що «юрисдикція» походить від латинських слів *jus* - право і *dico* – говорю [3, с. 710]. Різнотому визначенню терміну «юрисдикція» сприяв переклад з латинської мови (*jurisdictio* - судочинство), хоча на латинській мові цьому поняттю відповідає слово *justitia*, а

також тлумачення слів *jus, disere* як вирішення конфлікту або застосування владою встановлених правил [4, с. 5].

В юридичній літературі поняттям «юрисдикція» позначають суд, правосуддя, тобто встановлену законом (або підзаконним нормативним актом) сукупність повноважень відповідних державних органів щодо вирішення правових спорів та справ про правопорушення [5, с. 414]. Таке розуміння, на нашу думку, недостатньо повне, оскільки чинне законодавство надає юрисдикційні повноваження також і органам виконавчої влади, тобто квазісудовим органам. В інших джерелах йдеться про можливість оцінювати дії особи або іншого суб'єкта права з точки зору їх правомірності застосовувати до правопорушників юридичні санкції [6, с. 504; 7, с. 35]. З урахуванням перекладу цього поняття як вирішення конфлікту, окремі правознавці вважають, що юрисдикція як державно-владна діяльність повноважного органу (органу управління, органу правосуддя) полягає в застосуванні закону до юридичних конфліктів і прийнятті по ним правових індивідуальних актів (актів юрисдикції) [8, с. 14]. Цієї ж точки зору притримується й С. С. Алексєєв, який, незважаючи на багатозначність визначень, вважає, що юрисдикція означає «діяльність компетентних органів, уповноважених розглядати юридичні справи і виносити по них юридично обов'язкові рішення» [9, с. 148].

Видається справедливою думка деяких науковців, згідно з якою в основі юрисдикційної діяльності лежать дослідження і вирішення спірних питань застосування матеріальних правових норм, правова оцінка поведінки тих чи інших осіб, застосування в необхідних випадках при негативній оцінці їхньої поведінки передбачених чинним законодавством заходів державного (юридичного) примусу.

Можна погодитися з думкою авторів, які стверджують, що визначення юрисдикції як кола повноважень суду або адміністративних органів з правової оцінки конкретних фактів, розгляду й вирішення справ відповідно до їх компетенції має більш розширене тлумачення [4, с. 5]. Причому трактування даного поняття може отримувати галузеве забарвлення залежно від предмета

дослідження (кримінально-правова, цивільно-правова, адміністративно-правова та ін.) [10, с. 9]. Юрисдикція визначається в залежності від виду та характеру справ що розглядаються (злочини і проступки, майнові спори між господарськими суб'єктами та окремими особами і т. д.), а також територіальної їх належності, в залежності від категорії осіб, які беруть участь у провадженні. Розрізняють юрисдикцію спеціалізованих і загальних судів, корпоративну, цивільну, кримінальну, податкову і т.ін. Виділяється також юрисдикція держави - права судових і адміністративних органів держави з розгляду і вирішення справ відповідно до їх компетенції [11, с. 17]. У науковій літературі згадуються її різновиди, наприклад юрисдикція держави над повітряними суднами, космічними об'єктами, морськими суднами, основним завданням якої є вирішення правових питань, пов'язаних з певною державною діяльністю і її повноваженнями. Наприклад, юрисдикція держави над повітряними суднами розуміється як повноваження судових і адміністративних органів держави вирішувати справи про правопорушення, пов'язані з повітряними суднами або діями на борту цих суден; над космічними об'єктами - це повноваження судових і адміністративних органів держави вирішувати правові питання, пов'язані зі статусом космічного об'єкту і діями на борту такого об'єкта; над морськими суднами - сукупність повноважень судових і адміністративних органів держави вирішувати правові питання, пов'язані з діяльністю морських суден.

Інакше трактується податкова юрисдикція. Тут, перш за все, мається на увазі територія, на якій діють самостійні податкові закони. У міжнародному праві розрізняють конституційну, обов'язкову, паралельну, територіальну та особисту (національну), офшорну юрисдикцію, а також юрисдикцію міжнародного суду [11, с. 15]. Наприклад, обов'язкова юрисдикція – це визначена міжнародними угодами сукупність повноважень міжнародного судового органу щодо розгляду і вирішення правових спорів, наданих йому державами, що мають суперечності, на підставі заздалегідь узятих зобов'язань. Паралельна юрисдикція - інститут міжнародного кримінального права, згідно з яким національні та міжнародні суди вправі здійснювати кримінальне

переслідування осіб, які вчинили міжнародні злочини проти міжнародного гуманітарного права, а також військові злочини. Під територіальною розуміється така юрисдикція, яка здійснюється в межах встановлених кордонів. На своїй території держава реалізує повну юрисдикцію за винятком тих випадків, коли відповідними міжнародними угодами передбачається інше. Обмежена цільова юрисдикція використовується державою в межах її континентального шельфу й економічної зони. Особиста (національна) юрисдикція застосовується державою щодо своїх громадян, які перебувають за межами її території, наприклад у відкритому морі, в Антарктиці і т.д. У випадках, передбачених національним законодавством, юрисдикція держави може поширюватися на громадян цієї держави і тоді, коли вони знаходяться на іноземній території, але діяти ця юрисдикція може тільки на території своєї держави, якщо інше не передбачено міжнародною угодою. У випадках виникнення колізії, питання про застосування юрисдикції тієї чи іншої держави вирішується на підставі відповідних міжнародних договорів або міжнародно-правових звичаїв.

Таким чином, аналіз наведених визначень дозволяє зробити висновок, що поряд із розумінням юрисдикції, як підсудності, право здійснювати правосуддя, вирішувати правові питання, зустрічаються й інші. Цим терміном, наприклад, позначається система відповідних юрисдикційних органів; компетенція або сукупність повноважень; підвідомчість або правова сфера дії повноважень державного органу [10, с. 9]. Тобто, можна із впевненістю констатувати, що юрисдикційними повноваженнями загалом наділені саме державні органи влади. На підставі аналізу чинного КУпАП можна зробити висновок, що до юрисдикційних відносяться дві групи органів: суди та уповноважені адміністративні органи. Специфіка діяльності цих суб'єктів різна, разом з тим вона має загальну спрямованість – розгляд справи по суті та прийняття рішення. До того ж, неважко помітити, що в більшості випадків визначення юрисдикції пов'язано з терміном «повноваження», який в науці управління, а також в деяких галузях права розглядається як складова частина компетенції

(сукупність повноважень, прав, обов'язків) [12, с. 146] і статус органу, посадової особи, особи, що виконує управлінські функції в організації, а також деяких інших осіб, що реалізують функції, передбачені для них законодавством. В такому випадку органи влади від імені держави отримують повноваження на реалізацію державної влади, державне управління, правозастосовну діяльність, правосуддя.

На нашу думку, найчастіше юрисдикція визначається, як вже зазначалося раніше, в залежності від виду та характеру справ, що розглядаються, їх підвідомчості, територіальної приналежності, а також поширеності на певну правову сферу – державну, конституційну, міжнародну і т. д.

Таким чином, можна зробити висновок, що *в широкому сенсі юрисдикція* - це заснована на законодавчих та підзаконних нормативних правових актах сукупність повноважень державного органу (посадової особи) з регулювання суспільних відносин у певній правовій сфері, а також здійснення законодавчої, судової та виконавчо-розпорядчої діяльності.

З нашої точки зору для розуміння змісту цього визначення необхідно більш чітко його розмежувати на дві складові частини: а) юрисдикцію та б) юрисдикційну діяльність.

З урахуванням кардинальних змін в законодавстві, які відбулися останніми роками, доктринальне тлумачення терміну «юрисдикція» як діяльності з вирішення спорів і конфліктів та прийняття рішення по суті справи вимагає свого вдосконалення. Вважаємо, що більш точний термін, що підпадає під це визначення, буде «юрисдикційна діяльність». Подальшому розвитку теорії сприяли висновки А. П. Шергіна, який зазначає наступне: «Дотримуючись системного підходу, важливо не тільки констатувати спільність юрисдикції з іншими формами правозастосування, а й виокремити її. Як правило, правозастосовна діяльність обумовлена обставинами позитивного характеру, коли владні дії компетентних органів спрямовані на організацію суспільних відносин, реалізацію суб'єктивних прав громадян (прийом на роботу, призначення пенсії, видача дозволу на здійснення будь-якої діяльності і т. д.)»

[10, с. 15]. Проте в реальному житті суспільні відносини можуть бути спірними, відхиляються від встановлених правовими нормами правил або ж прямо порушують норму права [13, с. 449-452]. Тут необхідне застосування державного примусу, правоохоронної діяльності, складовими частинами якої є: а) наглядово-контрольна діяльність ; б) діяльність по забезпеченню норм права; в) діяльність з розгляду правових спорів і справ про правопорушення, г) діяльність по виконанню державного примусу [14, с. 182]. Виникає запитання: чи треба юрисдикцію завжди ототожнювати з діяльністю по вирішенню суперечок і конфліктів, а також асоціювати її із застосуванням покарання? Вважаємо, що в широкому сенсі перелічені вище державні функції слід розуміти насамперед як позитивну, регулятивну юрисдикційну діяльність, а в разі необхідності (спору або порушення норми права) - правоохоронну. Тому, можна цілком погодитися з думкою А. П. Шергіна, що у вузькому розумінні юрисдикція – це самостійний різновид правоохоронної діяльності, причому центральний. Юрисдикційний спосіб захисту громадських інтересів обґрунтовано розглядається як антипод самоуправства [10, с. 17].

Беручи до уваги, що юрисдикція уповноважених органів (посадових осіб) тісно пов'язана з правозастосовною, правоохоронною, державно-владною, квазісудовою діяльністю, вважаємо, що поняття «юрисдикційна діяльність» слід відмежувати від терміну «юрисдикція». Позаяк більшість авторів, на жаль, їх не розділяють. З урахуванням змісту останнього вважаємо, що юрисдикційна діяльність охоплює виконавчо-розпорядчу, правозастосовну, правоохоронну, квазісудову діяльність, здійснювану уповноваженими на те органами (посадовими особами) у певній правовій сфері відповідно до встановленої чинним законодавством та іншими нормативними правовими актами компетенції.

Перш ніж досліджувати основні ознаки і функції юрисдикційної діяльності, слід констатувати, що для такого важливого феномена характерні не тільки ознаки, до яких відносять: наявність правового спору, змагальну процедуру вирішення справи, видання юрисдикційного акта у встановленій

законом формі, а й деякі інші, наприклад наявність юрисдикційного органу, його підвідомчість, повноваження, наявність правової основи реалізації цих повноважень, можливість регулювання суспільних відносин у певній сфері, встановленій законом, закріплення результатів у процесуальних документах.

Як вірно зазначає А. П. Шергін, правоохоронні та інші органи виконавчої влади в основному «обслуговують» юрисдикцію. Без уповноваженого компетентного державного органу не може бути здійснена правоохоронна діяльність держави, кожна із складових частин якої має свої ознаки і поділяється на наглядову, юрисдикційну, виконавчу та ін [10, с. 16]. Саме такі інституції, як суд, прокуратура, органи внутрішніх справ (міліція), виконання покарання та інші уповноважені органи виконавчої влади несуть основне навантаження у правозастосовній діяльності. Це дозволяє зробити висновок про те, що однією з обов'язкових ознак юрисдикційної діяльності є наявність державного органу, наділеного спеціальною компетенцією або повноваженнями.

Визначивши юрисдикцію в широкому сенсі, вважаємо, важко погодитися з висновками про те, що юрисдикційну діяльність зазвичай пов'язують з вирішенням юридичних справ і застосуванням державного примусу, адже розгляд питань обумовлених позитивними обставинами, вона не охоплює [10, с. 17]. На нашу думку, саме з позитивних позицій в більшості випадків вона реалізується в нашому суспільстві. Характерна риса юрисдикції - перш за все застосування не примусових заходів, а встановлених законом державних повноважень з реалізації державно-владної, виконавчо-розпорядчої діяльності. Деякі автори справедливо висловлюють думку, що необхідність застосування примусу може виникати і для вирішення позитивних державних завдань, пов'язаних з екстремальними соціальними умовами в інтересах державної безпеки, охорони прав громадян та ін. [15, с. 269-270], тобто не пов'язаного з порушенням норми права, або виникненням спору про право. До позитивної сфери можна також віднести розгляд судом справ про встановлення юридичних фактів, реєстрацію уповноваженими адміністративними органами в

установленому порядку зброї, транспортних засобів, реєстрацію актів цивільного стану і т. д. Вважаємо, що в більшості випадків вона пов'язана з повноваженнями щодо владного вирішення компетентними органами різних правових питань, що виникають в певній сфері публічного управління. Що ж стосується вирішення справ, пов'язаних з правопорушеннями, то вони займають в юрисдикційній діяльності незначну питому вагу. Таким чином, визнаючи усталену точку зору щодо існування правового спору як однієї з характерних ознак юрисдикційної діяльності, вважаємо, що наявність у державного органу сукупності дискреційних, владних повноважень, тобто компетенції, доцільно також розглядати в якості основної ознаки юрисдикційної діяльності.

З метою реалізації спеціальної компетенції щодо органів державного управління законодавець встановив підвідомчість, тобто правову сферу діяльності, в якій вона (компетенція) реалізується. У чинному КУпАП визначено 51 суб'єкта різних відомств, які наділені відповідними повноваженнями реалізовувати юрисдикційну діяльність. Цим же законом обумовлено й правове підґрунтя діяльності районних, районних у місті, міських та міськрайонних судів.

Не потребує особливих доказів твердження, що реалізація владних повноважень неможлива без належної правової основи, механізму правового регулювання, тобто системи правових засобів, які впливають на суспільні відносини, організовуючи їх відповідно до завдань держави і суспільства [16, с. 40]. Наявність правової основи реалізації цих повноважень, можливість регулювання суспільних відносин у певній сфері також виступають основними ознаками юрисдикційної діяльності.

Аналіз чинного законодавства, що регламентує виконавчо-розпорядчу, правозастосовну і правоохоронну діяльність органів внутрішніх справ, прокуратури, розгляд і вирішення справ судами загальної та спеціальної юрисдикції та іншими уповноваженими органами, свідчить про те, що юрисдикційна діяльність в установленому порядку реалізується в рамках обов'язкової процесуальної форми. Встановлення та доведення подій, їх



юридична оцінка відповідно до закону, а головне, оформлення процесуальних документів являють собою обов'язкову ознаку юрисдикційної діяльності, яка найбільш чітко регламентована в кримінально-процесуальному, цивільно-процесуальному, адміністративно-процесуальному законодавстві. Підсумком юрисдикційної діяльності може бути прийняття правового акту у формі постанови, розпорядження, дозволу або іншого процесуального документа.

Розглядаючи юрисдикційну діяльність у вузькому сенсі, необхідно також підкреслити, що їй притаманні такі важливі ознаки, як змагальна процедура вирішення справи, видання юрисдикційного акту [10, с. 20-21]. Не піддаючи сумніву наведені висновки, вважаємо, що ці ознаки дещо умовні, оскільки прийняття правового акту, змагальність сторін передбачені передусім процесуальними нормами і в установлених законом випадках оформляються в певній процесуальній формі (рішення, постанова або протокол засідання).

Таким чином, юрисдикційній діяльності як виконавчо-розпорядчій, правозастосовній, правоохоронній діяльності притаманні такі характерні ознаки: наявність державного юрисдикційного органу; підвідомчість справ; спеціальні повноваження; правова основа реалізації цих повноважень; прийняття постанов, рішень у встановленій законом процесуальній формі.

Крім того, необхідно підкреслити, що юрисдикційна діяльність не завжди ототожнюється з діяльністю щодо вирішення суперечок і конфліктів та застосуванню покарання.

У зв'язку із закріпленням у чинному законодавстві правової норми, згідно з якою Державтоінспекція є головним органом, на який покладається забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні [17], місце адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ набуває особливого значення.

В умовах прискорених темпів автомобілізації, високої інтенсивності дорожнього руху особливої гостроти набуває проблема забезпечення безпеки дорожнього руху. Вирішення цього питання спрямоване насамперед на збереження життя і здоров'я громадян. Позаяк, щорічно в дорожньо-транспортних пригодах гине 5,2 – 6,0 тис. і отримують травми різного ступеня

тяжкості 37 – 40 тис. осіб. Кожні 16 хвилин у державі трапляється дорожня пригода. Майже кожні 2 години гине людина. В середньому за добу в дорожньо-транспортних пригодах гине 14 і отримує травми різного ступеня тяжкості понад 100 осіб. Більше 90 відсотків від загальної кількості смертельно травмованих – це особи працездатного віку. Число постраждалих у ДТП у декілька разів перевищує число постраждалих на інших видах транспорту. Кількість загиблих на 100 травмованих у ДТП становить майже 15 осіб. У ДТП за останні роки загинуло 289 і травмовано більше 4 тис. дітей. З вини власників індивідуального транспорту трапилося майже 22 тис. ДТП, в яких загинуло більше 3,8 тис., а поранено 26,2 тис. осіб. 476 ДТП сталося з вини водіїв автобусів, у яких загинуло 81 і травмовано 656 осіб. Поява в останні роки на ринку транспортних послуг майже 15 тисяч перевізників, які не мають профільної освіти та досвіду організації перевезень, погіршує стан безпеки на дорогах. Особливе занепокоєння викликає зростання кількості ДТП з тяжкими наслідками [18].

Адміністративно-юрисдикційна діяльність підрозділів Державної автомобільної інспекції МВС України є різновидом правоохоронної діяльності органів державного управління та елементом більш широкого поняття, а саме правозастосовної діяльності міліції. Для того щоб правильно зрозуміти призначення і зміст адміністративної юрисдикції ДАІ, в першу чергу, необхідно визначити її місце і роль в структурі правозастосовної діяльності в цілому.

В принципі, терміном «застосування» може бути названа будь-яка правомірна дія, в тому числі і використання своїх прав, основних обов'язків. Це зумовлено тим, що виокремлення теорією права трьох основних форм реалізації норм права – дотримання, виконання і використання – певною мірою є умовним. Так, застосування права в широкому сенсі поширюється і на інші форми його реалізації (дотримання, виконання). У адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції можна одночасно виявити і дотримання, і виконання, і використання норм права. Якщо ж підходити до здійснення права з точки зору вивчення конкретних дій, спрямованих на

реалізацію приписів правових норм, то ці дії мають різний характер. Дотримання юридичних норм передбачає утримання від заборонених нормативними актами вчинків. Використання суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків означають дії в межах встановленої нормами права заходів можливої і належної поведінки. Дотримання, виконання, використання норм права полягає в тому, що певний суб'єкт (орган держави, окремих громадянин) поєднує власні дії і вчинки з нормами права [19, с. 5].

Характер дій, що становлять застосування права, дещо інший. Тут йдеться не тільки про відповідність своїх дій вимогам правових норм, а й про застосування певної норми не до власних вчинків, а до дій інших осіб. Іншими словами, застосування норм права – це акт, який породжує права і обов'язки суб'єктів, виступає засобом організації реалізації права з боку органів (посадових осіб), чиї розпорядження мають владний, обов'язковий характер [20, с. 46]. Тому юридичною наукою обґрунтовано виділяється особливий вид діяльності державних органів, їх посадових осіб, сутність якої полягає «у вирішенні конфліктів з приводу права і правопорядку» [21, с. 85]. Іншими словами, підставою застосування норм права є наявність правового конфлікту (спору, правопорушення), його змістом – використання державно-примусових заходів з метою його вирішення, а результатом – винесення індивідуальних юридичних приписів.

Застосування норм права – це реалізація компетентними органами держави (їх посадовими особами) владних актів, що тягнуть виникнення у конкретних осіб відповідних прав і обов'язків або застосування до них заходів примусового характеру.

У сфері адміністративно-правового регулювання питань безпеки дорожнього руху правозастосовна діяльність має свої особливості. Реалізація адміністративно-примусових заходів у формі їх застосування можлива при наявності факту порушення у сфері безпеки дорожнього руху. З метою забезпечення безпеки дорожнього руху використовується увесь арсенал засобів адміністративного примусу. Адміністративно-запобіжні заходи хоча і не

пов'язані безпосередньо з порушенням Правил дорожнього руху, а спрямовані на його попередження, можуть представляти предмет аналізу правозастосовної діяльності в широкому аспекті [19, с. 6].

Можна погодитися з думкою деяких авторів, що використання заходів адміністративного попередження, по суті, є актом застосування права на основі діючих норм. Наприклад, обмежуючи рух транспортних засобів на окремій ділянці дороги, посадова особа Державтоінспекції реалізує владне веління відповідних нормативних правових актів (тобто застосовує право), хоча його дії не залежать від порушення норм або правил, встановлених у сфері дорожнього руху. Отже, використання заходів адміністративного попередження – це елемент правозастосовної діяльності Державтоінспекції [19, с. 7].

Інші групи заходів адміністративного примусу – адміністративне припинення та адміністративна відповідальність – пов'язані із вчиненням адміністративних дорожньо-транспортних деліктів, порушенням інших норм і стандартів, що регламентують дорожній рух.

Основне призначення заходів адміністративного припинення (адміністративне затримання, відсторонення від керування транспортним засобом, тимчасове вилучення документів на право керування транспортним засобом тощо) полягає в тому, щоб у примусовому порядку припинити протиправні дії, які становлять небезпеку для дорожнього руху, і запобігти шкідливим наслідкам таких дій. Іншими словами, метою їх застосування не є безпосереднє вирішення справи про адміністративне порушення правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху. При цьому не можна не враховувати той факт, що реальне функціональне призначення заходів адміністративного припинення обумовлює їх диференціацію на заходи, що припиняють правопорушення та заходи процесуального характеру, що забезпечують вирішення справ про адміністративні порушення у сфері безпеки дорожнього руху. Проте, і в останньому випадку зазначені заходи переслідують тільки допоміжні цілі, створюють сприятливі умови для встановлення обставин правопорушення, але не вирішують його по суті.

Видається, що саме забезпечувальний, процесуальний характер названих заходів не дозволяє виключити їх зі сфери правозастосовної діяльності Державтоінспекції. Незважаючи на те що застосування цих примусових заходів не містить підсумкової оцінки протиправного діяння, вони, тим не менш, найтіснішим чином пов'язані з фактом правопорушення і при цьому не тільки сприяють вирішенню справи по суті, але і самі тягнуть для порушника несприятливі наслідки. Для того щоб відбувся факт правозастосування у власному розумінні слова, необхідно, як вказувалося, вирішення правового конфлікту по суті, тобто застосування такого заходу державного примусу, який містив би підсумкову юридичну оцінку діяння, виконував функцію покарання правопорушника і ніс для нього несприятливі наслідки.

Безсумнівно, таку функціонально-цільову спрямованість у сфері адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху мають тільки санкції адміністративно-правових норм. Застосування до порушників законодавства у сфері безпеки дорожнього руху адміністративно-правових санкцій означає притягнення останніх до адміністративної відповідальності. В теорії права розуміння юридичної відповідальності характеризується в основному сукупністю трьох ознак: 1) державного примусу, 2) негативними для правопорушника наслідками, 3) осудом винної поведінки правопорушника від імені держави. Тобто, адміністративна відповідальність полягає у застосуванні і реалізації санкції адміністративно-правової норми в разі її порушення. Такої думки дотримуються багато учених-адміністративістів [22, с. 248].

Проте існують і інші точки зору. У механізмі правозастосовної діяльності головна ланка - розгляд правового конфлікту по суті і винесення по ньому рішення компетентним органом. Під адміністративною юрисдикцією, як уже говорилося, розуміється вид правоохоронної діяльності органів державного управління, головним призначенням якої є розгляд справ про адміністративні правопорушення та прийняття по ним рішень у встановлених законом формі та порядку. Таким чином, адміністративна юрисдикція є складовою частиною процесу правозастосування.

На думку деяких учених, адміністративно-юрисдикційна діяльність Державтоінспекції охоплює регулятивну, ліцензійно-дозвільну, обмежувальну діяльність, а також діяльність посадових осіб щодо розгляду адміністративних матеріалів у справах про порушення правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху та прийняття рішень по ним у встановлених законом формі і порядку [19, с. 10]. Вважаємо, що ця точка зору вимагає деякого коректування і доповнення, тому що в це поняття слід включати, як уже говорилося раніше, процедуру вирішення скарг. Адміністративна юрисдикція, в тому числі здійснювана посадовими особами Державтоінспекції, є самостійним видом правоохоронної діяльності (поряд із контрольно-наглядовою діяльністю, діяльністю щодо забезпечення виконання норм права, виконання заходів державного примусу), що має власні функції, цілі, форми. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів державного управління, в тому числі і Державтоінспекції, полягає в ряді регламентованих дій, спрямованих на встановлення фактичних обставин справи; вибір і тлумачення юридичних норм, що підлягають застосуванню; вирішення справи по суті, що полягає у винесенні акту застосування права. Деякі автори розширюють коло дій правозастосовника, включаючи до них кваліфікацію на основі правових норм тих чи інших дій [21, с. 27], визначення заходів, спрямованих на практичне здійснення винесеного акту.

Аналіз суджень багатьох учених-адміністративістів дозволяє зробити висновок, що з процесу адміністративної юрисдикції не може бути виключена кваліфікація правопорушень, що є своєрідною «наскрізною» дією, здійснюваною практично на всіх його етапах. Формальне виконання юрисдикційного акту не відноситься до адміністративно-юрисдикційної діяльності, яка закінчується вирішенням справи по суті [22, с. 250].

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що сучасна концепція адміністративно-юрисдикційної діяльності Державної автомобільної інспекції МВС України повинна спиратися на основні ідеї ст. 3 Конституції України, згідно з якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і

безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [23]. Реалізація конституційних принципів обумовлює нові підходи до змісту та запровадження в практичній діяльності основних положень адміністративної юрисдикції ДАІ – дотримання законності, рівності громадян та посадових осіб перед законом, невідворотності покарання, об'єктивної істини, що, в свою чергу, сприяє розвитку нових аспектів у взаємовідносинах Державтоінспекції з учасниками дорожнього руху.

## **1.2. Поняття та ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ**

Провідне місце серед суб'єктів здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності належить Державтоінспекції МВС України, як органу державної виконавчої влади, який покликаний вирішувати численні завдання у сфері правоохоронної діяльності держави, головним серед яких є запобігання адміністративним правопорушенням у сфері безпеки дорожнього руху. Реалізація цього завдання забезпечується постійним здійсненням внутрішнього адміністрування, що і дозволяє представляти інтереси організаційної структури у відносинах з іншими учасниками управління.

Особливе становище Державтоінспекції як суб'єкта адміністративної юрисдикції обумовлюється насамперед двома важливими обставинами: по-перше, Державтоінспекція є головним органом, на який покладається забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні, наслідком чого є наявність великої кількості підвідомчих Державтоінспекції справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху і, по-друге, наявністю найширших повноважень щодо оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення правил, норм і стандартів у сфері забезпечення безпеки

дорожнього руху. У зв'язку з цим більш предметного підходу, крім правових і організаційних аспектів, потребує дослідження концептуально-теоретичного аспекту адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції. На сьогодні потребують удосконалення традиційні способи захисту прав людини – судові та адміністративні. Тому дослідження проблем адміністративної юрисдикції Державтоінспекції має здійснюватися та базуватися на пріоритеті прав, свобод та законних інтересів громадян, а також на удосконаленні правових методів їх захисту.

Важливою ознакою адміністративної юрисдикції Державтоінспекції, яка обумовлює її правовий зміст, є те, що, як різновид загальної юрисдикції, адміністративна юрисдикція Державтоінспекції у той же час є складовою діяльності органів виконавчої влади. В зазначеному понятті інтегруються ознаки як виконавчої влади загалом, так і суто юрисдикційної діяльності. Тому доцільним, на нашу думку, буде перш за все з'ясування та характеристика ознак юрисдикційної діяльності органів державної влади, а також виокремлення на цій підставі найхарактерніших рис юрисдикційної діяльності Державтоінспекції.

У якості основних ознак юрисдикції, що характеризують цей вид діяльності, А. П. Шергін називає наявність правового спору (правопорушення), змагальну процедуру вирішення справи, видання юрисдикційного акту у встановленій законом формі. Під час характеристики першої з названих ознак учений зазначає, що юрисдикція є підзаконною, правозастосовною, правоохоронною діяльністю. Юрисдикцію пов'язують зазвичай з розглядом та вирішенням юридичних справ і застосуванням державного примусу. Вона виникає лише тоді, коли необхідно вирішувати спір про право, проступок. Розгляд і вирішення справ, обумовлених позитивними обставинами, не охоплюється юрисдикційною діяльністю. Саме вирішення конфліктів становить зміст юрисдикційної діяльності. Встановлення та доведення подій, їх юридична оцінка здійснюються в рамках особливої процесуальної форми, яка є другою обов'язковою ознакою юрисдикції. Суворі процесуальні форми характерні для



всіх видів юрисдикційної діяльності. В цьому полягає її відмінність від вирішення справ в процесі оперативно-розпорядчої діяльності. Третя ознака полягає в тому, що юрисдикція як процес – це не самоціль, а спосіб вирішення правових конфліктів. Її підсумком є прийняте за результатами розгляду справи рішення, тобто акт застосування норми права до конкретної ситуації. На відміну від інших державних органів юрисдикційний орган зобов'язаний прийняти рішення у вигляді юрисдикційного акту. Цей обов'язок обумовлений самою природою юрисдикційної діяльності, в ході якої забезпечується правовий захист. Ще одним елементом, який характеризує юрисдикцію виступають її функції, які обумовлені загальними функціями права і не повинні бути ізольованими від них і якимись самостійними, але разом з тим вони повинні мати свою специфіку. Це охоронна, виховна і регулятивна функції.

Тобто, адміністративна юрисдикція, з одного боку, має всі ознаки загальної юрисдикції, з іншого – це самостійний вид правоохоронної діяльності, із властивими йому ознаками, призначенням, відокремленістю нормативної регламентації та системи органів [10, с. 15-30].

Під час дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції, треба, перш за все, визначити важливі її аспекти, тобто сутність даного правового явища, а також ознаки, які характеризують адміністративно-юрисдикційну діяльність ДАІ як різновид: а) діяльності щодо реалізації виконавчої влади; б) юрисдикційної діяльності виконавчих органів держави. Крім того, для з'ясування концептуальної моделі, у тому числі і правової природи адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції, принципову роль відіграє взаємозв'язок зазначеного правового явища з цілями та завданнями виконавчої влади.

Безпосередньо на органах виконавчої влади, до яких належить і Державтоінспекція, як структурний підрозділ органів внутрішніх справ, лежить основний тягар із практичної реалізації та виконання завдань у сфері безпеки дорожнього руху, зміст яких розкривається у Законі України «Про міліцію» [24], а також у Положенні про Державну автомобільну інспекцію МВС України

[17]. Аналіз положень зазначених нормативно-правових актів дозволяє зробити висновок про необхідність виключення деяких завдань, які стоять перед Державтоінспекцією у сфері безпеки дорожнього руху. Ми переконані, що основні завдання ДАІ повинні впливати із її статусу як суб'єкта, що входить до системи органів Міністерства внутрішніх справ України. Тобто вони повинні бути пов'язані виключно із здійсненням контрольно-наглядової та юрисдикційної діяльності. А завдання та відповідні повноваження, які не властиві для Державтоінспекції як структурного підрозділу МВС (наприклад, щодо приймання іспитів на право керування транспортними засобами і видання відповідних документів, а також інші аналогічні позитивні, регулятивні завдання) необхідно віднести до компетенції інших органів виконавчої влади, наприклад, до структурних підрозділів Міністерства інфраструктури України.

Виконання поставлених завдань проявляється більшою мірою через правозастосовну діяльність Державтоінспекції. Як слушно зазначає С.С. Алексєєв, «правозастосовна діяльність становить систему різно-видових дій основного і допоміжного характеру, що мають творчий, організуючий зміст» [25, с. 318]. Сутність правозастосування полягає в діях компетентних органів держави, громадських організацій, посадових осіб з підведення певного юридичного факту під відповідну адміністративно-правову норму і прийняття державно-владного рішення, тобто у вирішенні на основі норм адміністративного права певних адміністративно-управлінських справ [26, с. 54-55]. В цьому сенсі зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції у більшості випадків полягає у вирішенні певних правових спорів, які пов'язані головним чином із здійсненням провадження у справах про адміністративні правопорушення правил, норм, стандартів у сфері безпеки дорожнього руху та притягненні винних осіб до адміністративної відповідальності.

Як вже зазначалось, адміністративна юрисдикція Державтоінспекції генетично пов'язана з реалізацією виконавчої влади, з формами реалізації права і найбільш – з примусовим способом правозастосування, з його

правоохоронною формою. Таким чином, адміністративна юрисдикція Державтоінспекції є різновидом як правозастосування, так і правоохоронної діяльності. А тому для неї характерні ознаки, властиві діяльності органів виконавчої влади, зокрема такі, як наділення юридично владними повноваженнями, без яких неможливе здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, державно-владний, організуючий, предметний, повсякденний та безперервний характер. Як зазначає з цього приводу Ю.М. Козлов, викорінення негативних обставин, охорона громадського порядку, безпеки, захист прав особи, суспільства, держави є одними з основних завдань управління [27, с. 22], реалізація яких передбачена, зокрема, певними процесуальними формами. Слушною, на наш погляд, є думка Ю.С. Адушкіна, який вважає, що дослідження будь-якої процесуальної форми передбачає необхідне висвітлення принаймні чотирьох основних її елементів: цілей, принципів, суб'єктів і стадій. Визначаючи результати, на досягнення яких направлено провадження і основні засади його побудови, хто і які здійснює в ньому функції і в якій часовій послідовності розвивається процесуальна діяльність, ці категорії розкривають специфічні риси і доповнюють характеристику сутності відповідної процесуальної форми. Інші категорії процесу (підвідомчість, акти, строки, докази і доказування) мають похідний характер і в повній мірі можуть бути розкритими в процесі аналізу перших [28, с. 51]. Під цілями (завданнями) адміністративних юрисдикційних проваджень розуміється безпосередній соціально – правовий результат, на досягнення якого вони направлені. Він прямо витікає зі значення адміністративних норм, які формують завдання відповідного законодавства, завдання установ, підприємств і організацій, права і обов'язки керівників та їх підлеглих тощо.

Таке твердження, в цілому, узгоджується з існуючими поглядами на призначення різних процесуальних форм, на завдання будь-якого юрисдикційного процесу й адміністративно - юрисдикційної діяльності. Так, на думку Є.В. Додіна, основне завдання адміністративного процесу (в широкому розумінні) складає досягнення найбільш оптимального результату щодо

конкретної індивідуальної справи, інші завдання – охорона громадських відносин, прав організацій і громадян, а найбільш загальні завдання ті, які стоять перед державним управлінням в цілому [29, с. 18]. Л.В. Коваль відмічає необхідність розмежування в адміністративно - деліктному відношенні його найближчі (покарання конкретного правопорушника) і кінцеві (захист правопорядку, викорінення адміністративних правопорушень) цілі [30, с. 48].

А.П. Шергін, говорячи про охоронну та виховну функцію юрисдикції, бачить її перш за все у вирішенні справ про правопорушення, в спеціальній і загальній превентивній дії, усуненні причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень [10, с. 23]. З цього приводу слід зазначити, що підрозділи Державтоінспекції, виконуючи покладені на них завдання у сфері безпеки дорожнього руху, реалізують наглядові, контрольні, дозвільні, реєстраційні, адміністративно-юрисдикційні та управлінські функції. Зазначені напрямки діяльності Державтоінспекції деталізуються у правових актах та полягають у:

- здійсненні контролю за дотриманням власниками (володільцями) транспортних засобів, а також громадянами, посадовими і службовими особами вимог Закону України "Про дорожній рух", правил, норм та стандартів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху, які регламентують вимоги щодо: прав і обов'язків учасників дорожнього руху; організації дорожнього руху; допуску громадян до керування транспортними засобами, реєстрації та обліку цих транспортних засобів; перевезення надгабаритних великовагових та небезпечних вантажів; переобладнання та експлуатації транспортних засобів; підготовки та підвищення кваліфікації учасників дорожнього руху; технічного стану транспортних засобів; виконання власниками автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів вимог безпеки дорожнього руху; виготовлення і застосування технічних засобів та автоматизованих систем керування дорожнім рухом; охорони довкілля від шкідливого впливу транспортних засобів;

- забезпеченні безпеки учасників дорожнього руху, захисті їх прав та законних інтересів;

- виявленні та вжитті заходів до попередження і припинення адміністративних правопорушень Правил дорожнього руху, забезпеченні розгляду справ, віднесених до відання Державтоінспекції;

- здійсненні профілактики правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху та серед його учасників, внесенні до центральних і місцевих органів виконавчої влади та організацій подань про необхідність усунення причин і умов, що сприяють вчиненню таких правопорушень;

- участі в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю, в тому числі пов'язаною з використанням транспортних засобів;

- забезпеченні захисту власності учасників дорожнього руху, транспортних засобів і вантажів від злочинних посягань;

- виявленні і припиненні перевезень з порушенням законодавства вантажів, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, зброї, боєприпасів тощо;

- здійсненні в межах своєї компетенції відповідно до законодавства заходів, спрямованих на розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили;

- здійсненні контролю за дотриманням правил утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів та правил користування ними;

- регулюванні дорожнього руху, у тому числі з використанням технічних засобів та автоматизованих систем;

- вжитті заходів щодо запобігання дитячому дорожньо-транспортному травматизму та порушенням Правил дорожнього руху неповнолітніми;

- виданні в установленому порядку дозволів на рух транспортних засобів з надгабаритними, великоваговими, небезпечними вантажами та в колоні, параметри і перелік яких встановлені Правилами дорожнього руху, державними стандартами, угодами про міждержавні перевезення небезпечних вантажів і здійсненні контролю за дотриманням при цьому відповідними посадовими і службовими особами та громадянами норм, правил та стандартів забезпечення безпеки дорожнього руху;

- проведенні дізнання за фактами дорожньо-транспортних пригод та скоєння інших злочинів;

- здійсненні в установленому порядку на автомобільних дорогах у місцях розташування контрольних пунктів перевірки транспортних засобів та їх власників з метою припинення переміщення викраденого транспорту за межі України;

- розгляді заяви, скарг та пропозицій громадян щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, вжитті заходів для усунення причин, які їх викликають [17].

Як зазначає М.М. Стоцька адміністративно-юрисдикційна діяльність Державтоінспекції здійснюється відповідно до певних процесуальних форм, які закріплені нормами законодавства про адміністративні правопорушення, що у сукупності складають процесуально-правовий інститут провадження у справах про порушення правил у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху [31, с. 13-14]. Але дотепер в адміністративно-правовій літературі єдине розуміння сутності вказаного провадження відсутнє. Так, В.К. Колпаков спочатку визначає провадження у справах про адміністративні правопорушення як правовий інститут, в рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини та забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень, а пізніше розглядає його як різновид виконавчо-розпорядчої діяльності [32, с. 337-338]. І.О. Галаган визначає провадження у справах про адміністративні правопорушення як систему адміністративно-процесуальних норм, які регулюють порядок, форми та методи діяльності відповідних державних органів, їх посадових осіб та представників громадськості стосовно порушення та розгляду справ про адміністративні проступки, застосування до винних справедливих заходів адміністративної відповідальності та їх виконання [33, с. 30-31]. Деякі учені-адміністративісти цілком слушно визначають поняття провадження через поняття адміністративно-процесуальної діяльності, тобто як ряд певних дій уповноважених органів (посадових осіб), а у визначених законом випадках – й інших суб'єктів, які відповідно до норм адміністративного законодавства

здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності [34-37].

Виходячи з наведеного, слушною є позиція М.М. Стоцької яка твердить, що чинне законодавство не визначає однозначно поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення, та характеризує його як одну із форм здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції, яка являє собою врегульоване адміністративно-процесуальними нормами вирішення справ про порушення правил, які стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, шляхом здійснення уповноваженими на те органами (посадовими особами) ряду відповідних процедур щодо виявлення адміністративних проступків у даній сфері та притягнення осіб, які винні у їх скоєнні, до адміністративної відповідальності [31, с. 13-14]. Крім того, здійснення Державтоінспекцією провадження у справах про адміністративні проступки в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху характеризується тим, що ця діяльність завжди носить винятково державно-владний характер і здійснюється тільки в офіційному порядку [38, с. 115].

Отже, аналіз науково-юридичної літератури та практичної діяльності Державтоінспекції МВС України дозволяє виокремити ознаки її адміністративно-юрисдикційної діяльності:

1. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Державтоінспекції певною мірою зумовлена завданнями, функціями і характером управлінської діяльності органів державної виконавчої влади і є частиною їх виконавчо-розпорядчої діяльності.

2. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Державтоінспекції є підзаконною. Вона ґрунтується на суворому дотриманні чинного законодавства. Компетентні посадові особи Державтоінспекції, які реалізують надані їм адміністративно-юрисдикційні повноваження, зобов'язані діяти в рамках законів та інших нормативних положень. Відхилення від цих положень призводить, як правило, до порушень принципу законності і, як наслідок, до скасування постанови (рішення) у справі. Адміністративно-юрисдикційна

діяльність Державтоінспекції не тільки базується на суворому дотриманні норм права, але й реалізовується шляхом застосування таких норм, тобто є діяльністю правозастосовною та правоохоронною.

3. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Державтоінспекції здійснюється в офіційному порядку від імені держави начальниками або заступниками начальників відділень (відділів, управлінь), командирами або заступниками командирів окремих підрозділів Державтоінспекції МВС, а також працівниками Державтоінспекції МВС, які мають спеціальні звання. Зміст адміністративної юрисдикції Державтоінспекції характеризує збирання, дослідження та оцінка інформації щодо адміністративних правопорушень правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху, а також ухвалення рішення у справі в установлених законом формах і порядку;

4. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Державтоінспекції характеризується тим, що завжди має виключно державно-владний характер і здійснюється тільки в офіційному порядку. Для її здійснення Державтоінспекція наділяється широким колом повноважень у сфері безпеки дорожнього руху, у рамках яких її посадові особи реалізують право щодо вирішення адміністративних деліктів. Виходячи з обсягу юрисдикційних повноважень, Державтоінспекція є одним з основних суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності в структурі органів внутрішніх справ. Тобто, можна стверджувати, що Державтоінспекція є головним правозастосовним органом щодо реалізації норм адміністративного законодавства у сфері безпеки дорожнього руху;

5. Головним у здійсненні юрисдикційних повноважень Державтоінспекції є виконання правоохоронних функцій у сфері безпеки дорожнього руху, що впливає, передусім, з її призначення. Як вже зазначалось, головними завданнями Державтоінспекції у сфері безпеки дорожнього руху відповідно до ст. 3 Положення про Державну автомобільну інспекцію МВС України є: реалізація в межах своєї компетенції державної політики щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; організація контролю за додержанням законів, інших



нормативних актів з питань безпеки дорожнього руху та охорони навколишнього середовища від шкідливого впливу автотранспортних засобів; удосконалення регулювання дорожнього руху з метою забезпечення його безпеки та підвищення ефективності використання транспортних засобів; виявлення та припинення фактів порушення безпеки дорожнього руху, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх вчиненню [17]. Таким чином, адміністративно-правова охорона зазначених вище об'єктів є визначеним законом функціональним обов'язком Державтоінспекції. При цьому захист суспільних відносин у сфері безпеки дорожнього руху, забезпечується і неюридичними охоронними діями посадових осіб Державтоінспекції, зокрема здійсненням ними офіційного нагляду з метою попередження і виявлення порушень встановленого адміністративного режиму, наприклад, запобіжні дії працівників дорожньо-патрульної служби під час нагляду за дорожнім рухом і т.д.; профілактична робота, яка полягає у проведенні різноманітних інструктажів з питань безпеки дорожнього руху, співбесід, консультацій, надання правової допомоги учасникам дорожнього руху і т.д.

6. До ознак адміністративної юрисдикції Державтоінспекції варто також віднести тільки одноособове її здійснення. Якщо деякі органи адміністративної юрисдикції мають виключно колегіальні повноваження (адміністративні комісії, виконавчі комітети селищних, сільських рад), то Державтоінспекції властива тільки одноособова форма адміністративної юрисдикції. У загальних випадках адміністративно-юрисдикційна діяльність Державтоінспекції щодо розгляду індивідуально-конкретних справ у сфері безпеки дорожнього руху реалізується за нескладною формою і змістом. Вона не пов'язана зі здійсненням великої кількості процесуальних дій. Тут не залучається багато учасників процесу, як під час здійснення кримінально-процесуальної юрисдикції (збір доказів у справі, висунення обвинувачення, складання обвинувального висновку, оформлення значної кількості необхідних процесуальних документів тощо).

7. Відповідно до чинного законодавства, передусім статті 222 КУпАП, в адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції наявна певна

спеціалізація щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення, що також відноситься до особливостей її здійснення. Так, на даний час посадовими особами Державтоінспекції розглядаються справи про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху за наступними складами: випуск в експлуатацію транспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах; експлуатація автотранспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах; порушення водієм правил керування транспортним засобом, правил користування ременями безпеки або мотошоломами; експлуатація водіями транспортних засобів, ідентифікаційні номери складових частин яких не відповідають записам у реєстраційних документах; порушення правил перевезення пасажирів при наданні послуг з перевезення пасажирів; перевищення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху; порушення особами, які керують транспортними засобами, правил руху через залізничні переїзди; ненадання транспортних засобів працівникам міліції та медичним працівникам, а також ненадання військових транспортних засобів посадовим особам Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; керування транспортним засобом особою, яка не має відповідних документів на право керування таким транспортним засобом або не пред'явила їх для перевірки; порушення правил дорожнього руху пішоходами, велосипедистами та особами, які керують гужовим транспортом, і погоничами тварин; випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам або без необхідних документів, передбачених законодавством; допуск до керування транспортними засобами або суднами водіїв чи судноводіїв, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, або осіб, які не мають права керування транспортним засобом; порушення правил

дорожнього перевезення небезпечних вантажів та правил проїзду великогабаритних і великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами; порушення правил надання послуг та вимог безпеки при наданні послуг з перевезення пасажирів чи вантажів автомобільним транспортом; порушення правил, норм і стандартів при утриманні автомобільних доріг і вулиць, невжиття заходів щодо своєчасної заборони або обмеження руху чи позначення на автомобільних дорогах і вулицях місць провадження робіт [2].

З приводу останньої ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції слід зазначити, що чинний КУпАП містить 25 статей, які передбачають відповідальність за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. За правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху встановлені наступні види адміністративних стягнень: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став зняттям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину; громадські роботи; адміністративний арешт. Із зазначених адміністративних стягнень посадові особи Державтоінспекції правомочні застосовувати тільки попередження та штраф.

У зв'язку з цим серед учених-адміністративістів дотепер тривають суперечки з приводу того чи повинна Державтоінспекція мати повноваження щодо накладення адміністративних стягнень, чи це слід віднести до відання судових органів. З цього приводу існують різні точки зору. Наприклад, одні вчені вважають, що розгляд всіх категорій справ про адміністративні правопорушення слід віднести до відання адміністративних судів в системі судової влади [39, с. 64; 40, с. 221; 41, с. 12]. А.М. Подоляка наголошує з цього приводу на необхідності залишення в ряді випадків позасудовий розгляд справ про адміністративні проступки. Інакше цей вид юридичної відповідальності перестане бути адміністративним, тобто таким, що реалізується в позасудовому порядку. Адже велика кількість і невелика шкідливість адміністративних проступків потребує порівняно простого порядку застосування заходів

реагування. Це необхідно для швидкого дисциплінуючого впливу на винних з метою економії часу та сил як державних органів, так і самих порушників [42, с. 99]. У той же час інші автори не вважають за доцільне передавати у відання Державтоінспекції усі категорії справ про адміністративні правопорушення, оскільки це призведе до численних порушень законності під час здійснення працівниками Державтоінспекції провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху [43, с. 92-94; 44].

Існують також пропозиції про вдосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції, а саме перехід від одноосібного порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху до колегіального. Наприклад, П.І. Сатлейкін вважає, що в разі оскарження водієм дій працівників ДАІ, розгляд справи слід здійснювати колегіальному органу - конфліктній комісії, діяльність якої повинна бути організована при кожному підрозділі Державтоінспекції [45, с. 149]. В результаті не потрібна штатна реорганізація, яка має місце в структурі Державтоінспекції протягом останніх десяти років, додаткові матеріальні витрати і т.п. Проте, така ідея не є новою, оскільки свого часу рішення про позбавлення права керування транспортними засобами були уповноважені приймати комісії відділів (відділень) Державтоінспекції. Але надалі, очевидно, з урахуванням суб'єктивізму, який був притаманний діяльності таких органів (головою комісії був чинний працівник Державтоінспекції, членами комісії - позаштатні працівники ДАІ), вони були ліквідовані.

Тому, позиція деяких авторів, яка полягає у необхідності передачі усіх справ про адміністративні правопорушення в сфері дорожнього руху до відання суду, на нашу думку, виглядає сумнівною. Якщо звернутися до зарубіжного досвіду, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності та накладення адміністративних стягнень пов'язано переважно із діяльністю адміністративних органів. Судові органи здійснюють тільки правосуддя, і в цій сфері вони уповноважені тільки на надання дозволу щодо застосування заходів

процедурного примусу і перегляд рішень органів публічної адміністрації щодо призначення стягнень [46, с. 178].

Отже, дослідження перелічених вище ознак адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції дає можливість визначити її поняття як *різновид адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державної виконавчої влади, зміст якої полягає у здійсненні посадовими особами Державтоінспекції адміністративного провадження, заходів його забезпечення, а також притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху.*

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що Державтоінспекція МВС України виступає важливим суб'єктом здійснення адміністративної юрисдикції, що зумовлено специфікою функцій, які покладені на ДАІ, особливостями застосування заходів забезпечення провадження у справах про правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, адміністративними стягненнями, які застосовує ДАІ в означеній сфері, а також обсягом повноважень. Здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції є одним із важливих напрямків її організаційно-розпорядчої діяльності. Підрозділи ДАІ наділені широким колом повноважень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у рамках яких вони реалізують надане їм право щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення та притягнення винних осіб до відповідальності.

Для більш ефективного використання адміністративно-юрисдикційних повноважень працівників Державтоінспекції пропонуємо дещо скоротити кількість покладених на неї завдань, а саме: завдання та відповідні повноваження щодо приймання іспитів на право керування транспортними засобами і видання відповідних документів, а також інші аналогічні позитивні, регулятивні функції необхідно віднести до компетенції Міністерства інфраструктури України. Крім того, передача усіх справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху до відання судів, безумовно,

буде відповідати пріоритетам і напрямкам розвитку національної правової системи.

### **1.3. Правове регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ**

В умовах побудови в Україні правової держави роль і значення правового регулювання діяльності правоохоронних органів, зокрема, міліції набуває особливої актуальності. Адже головною ознакою моделі правової держави є висока правова урегульованість суспільних відносин. На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з міліцією є визначення таких основних форм і напрямів діяльності структурних підрозділів та посадових осіб останньої, які забезпечували б повсякденний демократичний режим цих відносин на основі непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина. Подібний правовий стандарт взаємовідносин міліції і особи враховує статус останньої як такого суб'єкта управлінських відносин, перед яким виконавча влада є відповідальною за свою діяльність [47].

Дослідженню особливостей у сфері правового регулювання і гарантування безпеки дорожнього руху присвячено певні науково-теоретичні розробки. В них, зокрема, висвітлено проблеми використання міліцією адміністративно-правових засобів гарантування безпеки дорожнього руху (В. Єгупенко, В. Новіков, О. Салманова), адміністративної відповідальності за порушення норм, правил і стандартів у сфері дорожнього руху (В. Развадовський), проблеми державного управління безпекою дорожнього руху та діяльність Державтоінспекції як суб'єкта державного управління (С. Гусаров), державного управління дорожнім рухом (В. Грошевий), організаційно-правових питань профілактики дорожньо-транспортних пригод та діяльність Державтоінспекції у цій сфері (О. Домашенко), значення безпеки людини як базової та провідної ідеї, що повинна спрямовувати формування

правової свідомості громадян у галузі дорожнього руху (О. Міленін), історії розвитку Державтоінспекції (Я. Хом'як) тощо [48, с. 45].

Проте, у відомих нам наукових працях надзвичайно малий обсяг матеріалу відведено дослідженню питання щодо удосконалення правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції, як чинника, який суттєво впливає на стан дотримання прав, свобод і законних інтересів учасників дорожнього руху та у загальному підсумку - на рівень безпеки дорожнього руху, який на сьогоднішній день залишається дуже низьким.

У адміністративно-юрисдикційній діяльності органів державної влади роль права та правового регулювання надзвичайно велика, про що неодноразово зазначалось в науковій літературі. Зокрема, С. С. Алексєєв зазначає, що правовий фактор в діяльності будь-яких об'єднань людей має особливе значення з огляду на універсальний характер нормативного і юридичного інструментарію впорядкування різних організаційно-управлінських відносин [49, с. 157]. На думку Г. Г. Зуйкова право одночасно виступає засобом, основним інструментом управління соціальними об'єктами, а також регулятором управлінської діяльності, що визначає правові основи організації та здійснення управління, компетенцію органів, зміст, форми і методи їх діяльності [50, с. 216]. Доцільним, на нашу думку, є твердження Р.О. Халфіної, яка підкреслює, що право регулює не тільки відносини, які виникають в процесі управління, але й саму організацію системи, структуру органів контролю, їх функції, порядок діяльності, взаємовідносини з іншими державними та громадськими організаціями [51, с. 117]. О.М. Бандурка наголошує, що правове регулювання забезпечує розподіл контрольно-наглядових повноважень між різними органами і службами, посадовими особами, встановлює між ними певні взаємовідносини [52, с. 57]. Провідний вітчизняний науковець зазначає, що головне завдання управлінської діяльності полягає в тому, щоб підібрати виконавців з необхідними професійними навичками і кваліфікаційним розвитком, об'єднати їх спільні узгоджені дії, визначити для них загальні цілі,

для досягнення яких наділити відповідними правами і обов'язками, створити раціональну організаційну структуру і забезпечити їх діяльність необхідними технічними і правовими умовами [52, с. 377]. Отже, необхідність правового регулювання для розвитку суспільства є очевидною, оскільки саме ефективне правове регулювання забезпечує захист прав особистості, стабільність, порядок і організованість суспільства, реалізацію перспектив соціального та економічного розвитку [53, с. 1].

На думку Н.Р. Нижник, вивчення процесів регулювання поведінки людей за допомогою правових норм як основних способів регуляції стає способом практичної політики в суспільстві [54, с. 57]. М.Н. Марченко наголошує, що під правовим регулюванням суспільних відносин ми розуміємо лише одну з форм впливу права на суспільні відносини – вплив за допомогою специфічних правових засобів: норм права, правовідносин, актів реалізації [55, с. 436]. «Будь-яке розуміння права – вказує В.В. Лазарєв, - ґрунтується на тому, що визначається здатність права бути регулятором суспільних відносин. Вихідний ціннісний початок права – здатність чинити вплив на волю і свідомість людей. Звідси й значення питань щодо дії права. Дія права – це його інформаційний, ціннісно-мотиваційний та безпосередньо регулюючий вплив на суспільні відносини в межах певного простору, часу і кола осіб. Право втратило б усякий сенс, якби не виявило себе як активний творчий початок, не формувало і не змінювало суспільне середовище, не визначало напрямки і форми поведінки учасників суспільних відносин. Право діє і в сфері законодавства, і в області активної реалізації встановлених законоположень, і в сфері пасивної охорони діючих нормативних актів» [56, с. 414].

Безумовно, усі перелічені вище ознаки права та правового регулювання повною мірою відносяться також до здійснення Державтоінспекцією адміністративно-юрисдикційної діяльності. Таким чином, можна зробити висновок, що адміністративно-юрисдикційна діяльність Державтоінспекції має яскраво виражений правовий характер, оскільки безпосередньо правовими нормами встановлено: а) зв'язки між суб'єктами та об'єктами адміністративно-



юрисдикційної діяльності; б) права та обов'язки посадових осіб Державтоінспекції щодо здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності; в) гарантії реалізації адміністративно-юрисдикційної діяльності; г) координацію та порядок взаємодії суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності; д) процедуру реалізації заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху; е) напрямки, види та форми діяльності посадових осіб Державтоінспекції щодо здійснення адміністративної юрисдикції; є) види стягнень та процедуру притягнення до адміністративної відповідальності учасників адміністративно-юрисдикційних відносин.

Слід зазначити, що у науковій літературі правове регулювання визначається як процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм (норм права) [57, с. 41-42]; юридичний вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою норм права і усієї сукупності правових засобів [58, с. 53]; встановлення правових норм та підпорядкування останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників [27, с. 12-13]; вплив права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [59, с. 223]; інформаційний, ціннісно-мотиваційний і безпосередньо регулюючий вплив на суспільні відносини в межах певного простору, часу та кола осіб [60, с. 414] тощо.

Узагальнюючи погляди провідних учених можна зробити висновок, що правове регулювання виявляється, насамперед, у правовому впливі держави на суспільні відносини. Цієї точки зору притримується також і Х.П. Ярмачі, який, визначаючи правове регулювання через категорію правового впливу, підкреслює, що останній – це досить широке поняття, яке характеризує право в дії, всі напрямки та форми впливу права на суспільне життя, в тому числі і на функціонування права як духовного фактору. І хоча остання із зазначених сторін функціонування права і правове регулювання є взаємопроникаючими категоріями, вплив права як духовного фактору не є для нього специфічним за своєю природою. Відтак, правовий вплив – це дія права на широке коло

суспільних відносин, свідомість і поведінку людей за допомогою неправових (психологічних, ідеологічних та ін.) механізмів [61, с. 45].

Підсумовуючи викладене та підтримуючи погляди провідних науковців щодо виключної значимості права в процесі регулювання суспільних відносин, можна зробити висновок, що *правове регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції – це сукупність адміністративно-правових засобів за допомогою яких держава в особі уповноважених органів влади визначає зміст та порядок реалізації покладених на Державтоінспекцію повноважень в процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері безпеки дорожнього руху.*

Безумовно, першочергова, визначальна роль у правовому регулюванні адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції належить нормам Конституції України, які визначають принципи діяльності посадових осіб Державтоінспекції як представників органів виконавчої влади, як-от: законність, пріоритетність прав і свобод людини, гуманізм, гласність та ін.; право громадян на недоторканність особи, власності, оскарження дій посадових осіб; крім того, конституційне право людини на свободу пересування по території України, закріплене у ст. 33 Конституції, включає можливість вільного пересування автомобільними дорогами, у тому числі право вільного в'їзду й виїзду з України на транспортному засобі [23].

Зазначене положення Конституції є визначальним для виникнення й реалізації інших правовідносин у сфері дорожнього руху. З цього приводу слід підкреслити, що посадові особи Державтоінспекції мають виключні повноваження щодо обмеження зазначених вище прав і свобод під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності (наприклад, під час притягнення учасника дорожнього руху до адміністративної відповідальності за порушення правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху). З цього приводу слід підтримати твердження А.Т. Комзюка про необхідність уточнення положення, закріпленого в ч.1 ст. 64 Конституції, відповідно до якого конституційні права й свободи людини й громадянина не можуть бути

обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України, тоді як в теперішній час підстави й порядок таких обмежень закріплені й іншими законами.

Отже, Конституція України, не виконуючи безпосереднього регулятивного впливу в процесі здійснення Державтоінспекцією адміністративно-юрисдикційної діяльності, водночас слугує фундаментом для прийняття законів і підзаконних нормативно-правових актів у сфері безпеки дорожнього руху.

Провідну роль в системі правових актів, що здійснюють регулятивний вплив на здійснення Державтоінспекцією адміністративно-юрисдикційної діяльності відіграють закони. Як зазначає з цього приводу В.В. Лазарєв «Верховенство закону звичайно трактується як верховенство закону в системі нормативних актів. Однак цей принцип повинен трактуватися більш широко - як підпорядкованість закону і всіх нормативних актів, і всіх актів реалізації права (застосування, дотримання, виконання, використання), і всіх інших об'єктів. Тільки в цих умовах принцип верховенства закону стає універсальним, що пронизує всю матерію суспільства» [56, с. 273]. Прийняття законів віднесено до виключної компетенції Верховної Ради України – єдиного органу законодавчої влади України, правомочного розглядати і вирішувати будь-яке питання, що не входить згідно з Конституцією до компетенції органів державної виконавчої чи судової влади, а також не є таким, що вирішується виключно всеукраїнським референдумом [23].

Першорядне значення у адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції мають такі законодавчі акти, як: закони України «Про дорожній рух», [62] «Про міліцію» [24], «Про оперативно-розшукову діяльність» [63], «Про автомобільний транспорт» [64], Кодекс України про адміністративні правопорушення [2] та деякі інші.

Серед усіх законодавчих актів щодо здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції провідна роль належить закону України «Про дорожній рух». Його виключне значення серед інших

законодавчих актів у сфері безпеки дорожнього руху обумовлено тим, що він регулює суспільні відносини у сфері безпеки дорожнього руху, визначає права, обов'язки і відповідальність суб'єктів - учасників дорожнього руху, міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, об'єднань, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та господарювання [62].

Як зазначає М.М. Стоцька: «прийняття й подальші зміни Закону України «Про дорожній рух» заповнили прогалини в правовому регулюванні суспільних відносин в області організації дорожнього руху, у вимогах, що пред'являються до учасників дорожнього руху, до державних органів і громадських організацій; дозволили уніфікувати основні вимоги щодо запобігання дорожньо-транспортним випадкам і правопорушенням. Прийняття зазначеного Закону підтверджує державну вагомість проблеми, сприяє підвищенню рівня правового виховання учасників дорожнього руху [31, с. 29].

Не менш важливе значення в системі законодавчих актів щодо здійснення Державтоінспекцією адміністративно-юрисдикційної діяльності належить Закону України «Про міліцію». Аналіз положень зазначеного нормативно-правового акту дає підстави стверджувати, що правовою основою діяльності міліції є: законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України, загальна декларація прав людини, міжнародні правові норми, ратифіковані у встановленому порядку тощо.

Подальша характеристика положень Закону України «Про міліцію» вказує на закріплення в його нормах доволі повного переліку прав та обов'язків працівників міліції, в тому числі і посадових осіб Державтоінспекції. Слід зазначити, що Законом України від 05.07.2011 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень» [65] внесені суттєві зміни в законодавчі акти України, в тому числі і в Закон України «Про міліцію», щодо регулювання відносин у сфері безпеки дорожнього руху. Так, зазначеним Законом значно розширений перелік підстав для зупинки транспортних засобів

працівниками Державтоінспекції. До підстав зупинки, зокрема, відносяться наступні:

- порушення правил дорожнього руху водіями;
- відсутність номерного знака на транспортному засобі або наявності номерного знака, який не відповідає встановленим вимогам, закріплений у не встановленому для цього місці, закритий іншими предметами чи забруднений, що не дозволяє чітко визначити символи номерного знака з відстані двадцяти метрів;
- наявність ознак, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу;
- наявність даних, що свідчать про причетність транспортного засобу, його водія, пасажирів або вантажу до вчинення дорожньо-транспортної пригоди, злочину чи адміністративного правопорушення;
- перебування транспортного засобу в розшуку;
- наявність даних про використання транспортного засобу з протиправною метою;
- необхідність опитування водія чи пасажирів про обставини вчинення дорожньо-транспортної пригоди, злочину чи адміністративного правопорушення, свідками якого вони є або могли бути;
- необхідність залучення водія транспортного засобу для надання допомоги іншим учасникам дорожнього руху або працівникам міліції чи як свідка при оформленні протоколів про адміністративні правопорушення чи матеріалів дорожньо-транспортних пригод;
- проведення цільових заходів (операції, відпрацювання, оперативні плани) для перевірки документів на право користування і керування транспортним засобом, документів на транспортний засіб;
- виконання рішень про обмеження чи заборону руху, прийнятих уповноваженими на це державними органами;
- якщо спосіб закріплення вантажу на транспортному засобі створює небезпеку для інших учасників дорожнього руху;

– порушення визначеного порядку встановлення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв [24].

В теперішній час виникають суперечки щодо доцільності використання в Законі деяких підстав для зупинки транспортних засобів працівниками Державтоінспекції, висловлюються пропозиції стосовно скорочення їх кількості [66]. На нашу думку, скорочення кількості підстав для зупинки транспортних засобів є недоцільним і в кінцевому випадку не сприятиме покращенню стану безпеки дорожнього руху в Україні. Хотілося б задати запитання розробникам законопроекту «Про внесення змін до статті 11 Закону України «Про міліцію» щодо скасування надмірної кількості підстав для зупинення транспортних засобів» стосовно того, яким чином працівник ДПС ДАІ має виявляти деякі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, які пов'язані, наприклад, із відсутністю у водія транспортного засобу водійського посвідчення або поліса (договору) обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів (ст. 126 КУпАП), або керуванням транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння (ст. 130 КУпАП). Очевидно, що відповідь на таке запитання ми не отримаємо.

Деякі повноваження Державтоінспекції в Законі визначаються лише у загальному вигляді, деталізуються вони в інших законодавчих і підзаконних актах (наприклад, право застосовувати тимчасове затримання транспортних засобів детально урегульовано ст. 265-3 КУпАП, а також постановою Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 р. №1102 [67], право проведення огляду водіїв, що перебувають у стані сп'яніння, а також відповідальність водіїв, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції визначено ст. ст. 130, 266 КУпАП, постановою Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 № 1103 [68], а також низкою відомчих нормативно-правових актів, як-от: наказ МВС України від 26.02.2009 № 77 «Про затвердження Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про

адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» [69]; наказ МВС України / МОЗ України від 09.09.2009 № 400/666 «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» [70] розпорядження МВС України від 01.07.2010 № 500 «Про єдиний порядок огляду водіїв для встановлення стану алкогольного сп'яніння із використанням технічних засобів» [71] і т.д.).

Кодекс України про адміністративні правопорушення є основним нормативним актом, що передбачає адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері дорожнього руху, в якому закріплено перелік проступків в даній галузі, адміністративних стягнень, що застосовуються за їх вчинення, посадових осіб, уповноважених накладати ці стягнення, а також детально урегульовано цей вид провадження [2].

Слід зазначити, що фактичною підставою адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є адміністративне правопорушення, офіційне визначення якого дано в ч. 1 ст. 9 КУпАП. Так, адміністративний проступок – це, насамперед, діяння, поведінка, вчинок людини, дія чи бездіяльність, це акт зовнішнього виявлення ставлення особи до реальної дійсності, інших людей, держави, суспільства.

Суспільна шкідливість адміністративних проступків, які вчиняються учасниками дорожнього руху, простежується особливо виразно. Саме з порушень Правил дорожнього руху починаються дорожньо-транспортні пригоди, які ставлять під загрозу життя і здоров'я людей, наносять збитки матеріальним ресурсам суспільства. В результаті їх вчинення пошкоджуються транспортні засоби, дороги, відбуваються затримки руху транспортних засобів. На ступінь суспільної шкідливості проступків впливають їх повторність чи неодноразовість, форма вини правопорушника та інші обставини.

Поряд із суспільною шкідливістю, обов'язковою ознакою будь-якого проступку, в тому числі у сфері дорожнього руху, є його протиправність.

Адміністративним проступком у сфері дорожнього руху визнається таке протиправне, винне діяння, за яке законодавством передбачено особливий вид державного примусу – адміністративна відповідальність. Слід наголосити, що в адміністративному праві відсутнє поняття «покарання» і як наслідок цього – караність не розглядається як обов'язкова ознака адміністративного проступку і не закріплюється чинним законодавством. Проте, адміністративне законодавство пов'язує визначення конкретного заходу покарання за проступок з адміністративними стягненнями, переліченими у ст. 24 КУпАП України. Реалізація адміністративних стягнень не завжди супроводжує адміністративний проступок, проте можливість їх застосування складає його невід'ємну рису.

Адміністративні проступки у сфері безпеки дорожнього руху є найпоширенішими серед усіх адміністративних проступків. На думку деяких дослідників їх кількість у загальному обсязі адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ складала в минулому 50-60 %, в теперішній час вона поступово збільшується.

Як суспільно шкідливе діяння адміністративний проступок посягає на врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини. Необхідно відзначити, що протиправність адміністративних проступків знаходиться в тісному взаємозв'язку з їх суспільною шкідливістю. При цьому, якщо суспільну шкідливість характеризує внутрішня властивість проступку, то протиправність - його юридичну форму, тобто зовнішню оболонку. У зв'язку з цим, можна виокремити чотири основні видові об'єкти проступків у сфері транспортної діяльності, суспільні відносини яких регулюють: порядок охорони і безпеки руху та транспорту; порядок реєстрації і безпеки експлуатації транспорту; громадський порядок і громадську безпеку на транспорті, порядок управління; право власності та майнові відносини на транспорті.

Серед актів Президента України велике значення для правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху має указ Президента України від 6 квітня 2011 року №383/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство



внутрішніх справ України» [72]. МВС України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Аналіз положень зазначеного нормативного акта дає можливість виділити ряд функцій, реалізація яких покладена на Державтоінспекцію в процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, до яких, зокрема відносяться:

- вжиття заходів щодо виявлення та припинення адміністративних правопорушень, забезпечення здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких законом покладено на органи внутрішніх справ;

- у випадках, передбачених законодавством, прийняття рішення про накладення адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання;

- у межах наданих повноважень забезпечення безпеки дорожнього руху;

- здійснення державної реєстрації та обліку транспортних засобів і видача відповідних реєстраційних документів;

- у межах, визначених законодавством, здійснення державного контролю за дотриманням вимог нормативно-правових актів, які регламентують питання перевезення пасажирів чи вантажів, технічного стану транспортних засобів, будівництва, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, вулиць і об'єктів дорожнього сервісу, торгівлі транспортними засобами та підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів;

– у порядку, визначеному законодавством, створення та ведення реєстру закладів, які здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, а також здійснення державного контролю за додержанням ними вимог законодавства у цій сфері;

– приймання іспитів на право керування транспортними засобами і видача посвідчення водія;

– видача дозволів на дорожнє перевезення небезпечних вантажів, рух транспортних засобів з надгабаритними, великоваговими вантажами, а також інших документів у сфері безпеки дорожнього руху;

– ведення обліку торговельних організацій, підприємств-виробників та суб'єктів підприємницької діяльності всіх форм власності, що реалізують транспортні засоби або номерні складові частини до них тощо.

Кабінет Міністрів України відповідно до покладених на нього повноважень також видає правові акти, що регулюють правовідносини в сфері безпеки дорожнього руху. Зокрема, правовий статус Державтоінспекції, крім Закону України «Про міліцію», також визначений у положенні «Про державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 341 [17].

Крім того, порядок та підстави здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції регулюється низкою вже згадуваних постанов Кабінету Міністрів України.

Аналіз положень нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України у сфері безпеки дорожнього руху дозволяє визначити роль і місце серед них Правил дорожнього руху. Як стверджують з цього приводу Б.В. Россинський і А.Л. Рибін: «це має, велике теоретичне та практичне значення, оскільки дає можливість усвідомити природу Правил як правового акту, його сутнісні ознаки і значення» [73, с. 117].

Правила дорожнього руху затверджені постановою Кабінету Міністрів України, є самостійним правовим інститутом, який регулює суспільні відносини, пов'язані з дорожнім рухом, і мають свою особливість, яка

визначається специфікою об'єкта правового регулювання в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Законодавець визначає коло суб'єктів, щодо яких може бути застосована адміністративна відповідальність за порушення Правил дорожнього руху. Це пояснюється тим, що проблема безпеки дорожнього руху пов'язана з транспортними засобами, які віднесені до джерел підвищеної небезпеки. Тому водії проходять спеціальний курс з вивчення Правил дорожнього руху, навичок водіння транспортного засобу і повинні відповідати певним медичним та іншим вимогам. Крім того, законодавець визначає підвідомчість державних органів, правомочних розглядати справи про адміністративні правопорушення, порушення правил дорожнього руху.

Правила дорожнього руху завжди були актом загального характеру, проте право їх затвердження було делеговано лише МВС країни. В теперішній час вони відносяться до значної групи підзаконних актів, що видає Уряд України в межах своїх повноважень на підставі Конституції, а також законів України.

Однак у практичному застосуванні Правил дорожнього руху є деякі недоліки, які полягають у тому, що, не будучи законодавчим актом, Правила, тим не менш, не відповідають положенням деяких Законів України. Наприклад, в Законі України «Про автомобільний транспорт» водій визначається, як особа, яка керує транспортним засобом і має відповідне посвідчення встановленого зразка. У той же час Правила дорожнього руху визначають останнього як особу, яка керує транспортним засобом і має посвідчення водія на право керування транспортним засобом відповідної *категорії*. На нашу думку, в даному випадку простежується явна неузгодженість положень закону та підзаконного нормативно-правового акта, яка виражається у невідповідності термінології, що використовується законодавцем у тексті підзаконного нормативно-правового акта. До того ж, поняття, що досліджуються етимологічно не є синонімами, тобто являються різними за своїм змістом. Якщо «зразок» – це вид, форма чи спосіб, прийняті як типові для виготовлення або влаштування чого-небудь, то «категорія» трактується як родове поняття, що означає розряд предметів, явищ і т. ін. або їх важливу спільну ознаку [74, с. 478, 529].

Крім того, потребує остаточного вирішення питання щодо визначення підстав, за наявності яких працівник ДАІ має право перевіряти наявність у водіїв полісу обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів [Додаток Б] [75].

Міністерство внутрішніх справ України приймає активну участь в процесі правотворчості, видаючи відомчі нормативні акти. Як відзначають С.І. БERTУШ і К.І. КУЗЬМІН, «... це викликано неврегульованістю певної частини відносин на законодавчому рівні...» [76, с. 19-20]. Правове регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції в сфері безпеки дорожнього руху в даний час забезпечується наказами, інструкціями, настановами, вказівками та розпорядженнями МВС України.

На думку М.М. Стоцької, проблема відомчого правового регулювання вже тривалий час є предметом особливої уваги представників різних областей правової науки. У переважній більшості ці акти критикуються. Представники крайнього негативного відношення прискіпливо ставляться до відомчих актів та взагалі не вважають їх джерелом права, принизливо називаючи «бюрократичним звичаєвим правом», яке не передбачене й не санкціоноване законом. Разом з тим норми відомчих актів становлять більшість норм, які регулюють та деталізують діяльність міліції. Закон України «Про міліцію», інші законодавчі акти частіше визначають повноваження міліції лише в загальному вигляді, застосовувати ці норми без конкретизації практично неможливо. У цьому й виражено значення відомчого регулювання [31, с. 32].

Попри те, що становлення й розвиток правової держави вимагає розширення сфери регулювання суспільних відносин законом, законодавче регулювання не може охопити всі відносини одразу. Те ж саме можна сказати й про нормативні акти Президента й Уряду країни [31, с. 32].

Що ж до санкціонування відомчої правотворчості, то в ст. 4 Закону України «Про міліцію» прямо вказано, що нормативні акти МВС України знаходяться серед інших актів, які є правовою основою діяльності міліції.

Зрозуміло, що ці акти є підзаконними й повинні відповідати всім нормативним актам, які мають щодо них вищу юридичну силу [31, с. 32].

На нашу думку, удосконалення відомчого правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції у сфері безпеки дорожнього руху перш за все повинно відбуватись шляхом упорядкування нормотворчої компетенції і забезпечення узгодженості актів всіх суб'єктів, до компетенції яких входять повноваження щодо вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням безпеки дорожнього руху.

Таким чином, з наведеного можна зробити висновок, що дослідження правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції знаходиться в процесі удосконалення. Застосування законодавства Державтоінспекцією, аналіз законів та інших нормативних актів, що регулюють суспільні відносини у сфері безпеки дорожнього руху, відповідно до вимог, які містяться в нормах права, знаходять своє місце також і в правовому регулюванні адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ. Виокремлення особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції, а також узагальнення та аналіз наявного досвіду сприяють виробленню науково-обґрунтованих рекомендацій для вдосконалення законодавчої і правозастосовної практики правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції. Проведення дослідження з цього питання направлено на те, щоб вплинути на процес практичної реалізації норм права у правозастосовній діяльності Державтоінспекції і вдосконалення законодавства у сфері безпеки дорожнього руху.

Отже, формування нових гуманістичних принципів діяльності Державтоінспекції, оснащення її правовими засобами діяльності, гарантіями правової захищеності, впровадження гнучкої і разом з тим стабільної системи правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції – найголовніше завдання законодавчих та виконавчих органів влади у сфері безпеки дорожнього руху.

#### **1.4. Форми та методи реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень працівниками ДАІ**

В процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері безпеки дорожнього руху Державтоінспекція використовує систему різноманітних форм та методів.

Аналіз наукової літератури дозволяє стверджувати, що ці поняття досить часто змішуються. Припускається плутанина при розгляді форм і методів адміністративно-юрисдикційної діяльності, яка полягає в тому, що одні й ті самі процесуальні дії визнаються то методами, то формами [77, с. 220-229; 78, с. 79].

Форми та методи, що використовуються Державтоінспекцією рід час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, дають уявлення про те, як у практичній діяльності виконуються конкретні цілі і завдання адміністративної юрисдикції у сфері безпеки дорожнього руху. Тому з'ясування змісту понять форм і методів важливо для нас як в теоретичному аспекті, так і практичному значенні, тому що дозволить обирати найбільш ефективні шляхи вирішення конкретних завдань Державтоінспекції під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Перш за все, з'ясуємо особливості форм реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень працівниками ДАІ. Для з'ясування сутності багатозначного поняття «форма» звернемося до юридичної та довідкової літератури. З етимологічного погляду, форма (від лат. forma) – зовнішнє відображення змісту або будь-чого іншого [79, с. 1287]. Досить часто зазначають, що форма пов'язана зі змістом як внутрішньо, так і зовнішньо: форма – це спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз [74, с. 1328].

Перш ніж перейти до форм адміністративно-правової діяльності ДАІ, слід дати визначення і з'ясувати сутність форм державного управління та адміністративно-правової діяльності ОВС, адже перша категорія співвідноситься з останніми двома як частина та ціле.

Форми державного управління – це зовнішні прояви конкретних дій органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, в яких реалізується компетенція цих органів (осіб) [80, с. 169].

Під поняттям форми адміністративної діяльності ОВС прийнято розуміти однорідні за своїм характером і правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішнє вираження, з допомогою яких забезпечується охорона прав громадян, громадський порядок, громадська безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями [81, с. 276].

Нині в науці адміністративного права існують різні підходи до класифікації форм державного управління. Найпоширенішою є диференціація форм на правові (юридичні) та неправові (організаційні).

У діяльності ДАІ під час реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень її працівниками домінує правова форма, адже вона майже завжди породжує юридичні наслідки. Ці наслідки проявляються у вигляді виникнення, зміни або припинення правовідносин між суб'єктом – ДАІ та об'єктом – учасниками дорожнього руху. Такі відносини виникають або під час виявлення працівниками ДАІ порушень правил, норм та стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху учасниками дорожнього руху, або під час здійснення працівниками ДАІ адміністративно-запобіжних заходів, таких як зупинка транспортних засобів, перевірка документів у водіїв, звірка номерів вузлів та агрегатів транспортних засобів, перевірка водіїв та їх транспортних засобів за наявними базами даних. Ці дії працівників ДАІ можна назвати виконавчо-розпорядчими, що здійснюються на підставі і з метою виконання закону.

До складових правової форми діяльності працівників ДАІ під час здійснення контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів слід зарахувати видання актів управління, а також здійснення інших юридично значущих дій.

Актами управління є адміністративні матеріали, які складаються щодо правопорушників. Працівники ДАІ під час реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень складають протоколи про адміністративні

правопорушення та в більшості випадків виносять постанови про притягнення до адміністративної відповідальності відповідно до ст. 222 КУпАП. До актів управління ДАІ також належать приписи про усунення виявлених порушень, але вони складаються щодо посадових осіб, тому не являються формою реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень. Так само не застосовується така правова форма діяльності ОВС як укладання адміністративних договорів. До інших юридично-значущих дій працівників ДАІ під час реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень слід зарахувати проведення роз'яснювальної роботи щодо норм адміністративно-правових актів, адміністративно-запобіжні заходи, такі як зупинка транспортних засобів, перевірка документів у водіїв, звірка номерів вузлів та агрегатів транспортних засобів, перевірка водіїв та їх транспортних засобів за наявними базами даних, а також заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, хоча кінцевим результатом більшості з них буде складання відповідних адміністративних матеріалів.

Однак, значна частина діяльності не втілюється в правову форму, не пов'язана з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин. Ця частина діяльності є неправовою, організаційною формою, яка безпосередньо не викликає юридичних наслідків. Неправові форми, як правило, є підставою для наступного здійснення дій юридичного характеру, можуть виникати після правових форм, вони пов'язані з правом, але в загальному вигляді є опосередкованими. Їх здійснення базується на правовій основі шляхом встановлення загальної процедури, в них також визначаються повноваження суб'єктів на їх здійснення. Неправові форми, як і правові, пов'язані з компетенцією певного суб'єкта, його владними повноваженнями [61, с. 221].

Аналіз наукової літератури дає підстави зробити висновок, що неправова форма управлінської діяльності містить організаційні дії та матеріально-технічні операції [82, с. 17]. «Їх основна мета, – відзначає Т.О. Гуржій, – суто «технічне», організаційне забезпечення діяльності публічної адміністрації



(проведення виробничих нарад, тестувань, атестацій, психологічний відбір тощо) [83, с. 117]. На думку В.К. Колпакова, здійснення організаційних дій є повсякденними і різноманітними проявами управлінської дисципліни, які безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків [32, с. 212].

До організаційних заходів з питань забезпечення транспортної дисципліни вчені відносять: організацію та проведення нарад, обговорень, перевірок, розробку проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій; роз'яснення змісту й мети законодавчих та інших правових актів або тих чи інших заходів, інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб), надання практичної допомоги, розповсюдження позитивного досвіду, проведення контрольних заходів, вивчення громадської думки, розробка заходів щодо впровадження новітніх досягнень науки і техніки тощо [84, с. 143-144].

На відміну від правових форм адміністративної діяльності ДАІ, неправові форми самі по собі не спричиняють виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин для осіб, до яких вони звернуті. Неправові форми на відміну від правових не пов'язані з безпосередньою реалізацією адміністративно-юрисдикційних повноважень працівниками ДАІ і не призводять до встановлення правових норм, виникнення, зміни і припинення правовідносин. Юридичним результатом цих форм є сам факт їх здійснення. Вони виступають необхідним елементом будь-якої управлінської діяльності.

*Організаційні заходи* (організаційна форма діяльності ДАІ) полягають у підготовці і проведенні службових нарад, інструктажів (перед чергуванням або відрядженням), в організації взаємодії між співробітниками, підрозділами в цілому між собою і громадянами-учасниками дорожнього руху, проведенні спільних заходів, вивченні, узагальненні і розповсюдженні позитивного досвіду, у навчанні виконавців, наданні практичної допомоги виконавцям на місцях, розробці науково обґрунтованих рекомендацій. Ці дії спрямовані на роботу з особовим складом підрозділів ДАІ і учасниками дорожнього руху. Під час здійснення організаційних заходів до адресата доводиться необхідна

управлінська інформація, здійснюється безпосередня взаємодія суб'єкта і об'єкта управління.

До *матеріально-технічних дій* (матеріально-технічна форма діяльності ДАІ) належать такі операції, здійснення яких є обов'язковою передумовою для прийняття того чи іншого управлінського рішення при здійсненні правозастосовчої та правоустановчої діяльності (збір і обробка інформації, облік виконаної роботи, складання довідок, підготовка звітів, ведення діловодства, адресно-довідкова робота і т.д.).

Ці дії відіграють важливу роль в отриманні, обробці, передачі і зберіганні інформації, веденні статистичного і оперативного обліку. Завдяки ним здійснюється підготовка різних довідок, оглядів, орієнтувань, зберігання і оформлення документів, здійснюється господарсько-технічне обслуговування підрозділів і служб ДАІ, видача табельної зброї, спеціальних засобів примусу та технічних засобів організації, регулювання та нагляду за дорожнім рухом [85, с. 127-128].

Отже, застосування неправової форми реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень працівниками Державтоінспекції не містить правових наслідків; її зміст полягає, перш за все, у виконанні управлінських дій в процесі здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. Треба зазначити, що правові та неправові форми реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень працівниками Державтоінспекції тісно пов'язані і взаємодіють одна з одною. Більше того, елементи цих форм є взаємопроникаючими, причому іноді в такій пропорції, що розрізнити їх надто складно. Це багато в чому пояснюється двоєдиним характером структурно-функціонального становища Державтоінспекції. З одного боку, вона входить в систему органів державного управління і в цій ролі виступає носієм владних управлінських повноважень. З іншого боку, Державтоінспекція виступає у якості активної ланки правоохоронної системи.

В системі владних відносин є певні засоби впливу на соціальні процеси з метою адаптації їх до владної волі. У адміністративних відносинах ці засоби називаються методами державного управління, тобто прийомами цілеспрямованого юридичного впливу на поведінку учасників суспільних відносин. Метод (від грецьк. – шлях до чого-небудь) у загальному значенні – це спосіб досягнення мети, певним чином упорядкована діяльність, прийом практичного здійснення чого-небудь [86, с. 235]. Метод визначається як «спосіб впливу юридичної норми на суспільні відносини» [87, с. 617], як «спосіб чи прийом здійснення чого-небудь», тобто це способи, прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об'єкти управління. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, що використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності. Метод обов'язково виражається у формі [32, с. 97].

Єдність форм і методів певної діяльності, на нашу думку, не викликає сумнівів, оскільки повторюваність використання визначеної форми (або форм) діяльності породжує метод діяльності, що і характеризується багаторазовістю застосування тих або інших форм.

Крім того, форми і методи найтіснішим чином пов'язані з функціями (від лат. *functio* – виконання, здійснення) [86, с. 451], тобто це спосіб діяння речі або елемента системи, що спрямований на досягнення певного ефекту [88, с. 494]. Функції – це відносно самостійні однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організаційний вплив суб'єкта управління на конкретний об'єкт [89, с. 12]. Разом вони становлять зміст, в основі якого визначальною ланкою є мета (те, до чого хтось прагне, чогось хоче досягти; ціль. Заздалегідь намічене завдання; замисел) [74, с. 520] як кінцевий результат існування і функціонування тієї або іншої системи.

Отже, якщо функції – це основні напрямки діяльності задля виконання завдань і досягнення цілей, що стоять перед конкретною системою, то форми – це зовнішні вираження, що є відповідним видом (об'єктивною стороною) такої

діяльності [90, с. 67], а методи визначають сукупність прийомів і способів реалізації поставлених цілей і завдань.

Автори підручника «Адміністративне право України» (за ред. Ю. П. Битяка) вважають, що методи, як елементи змісту управлінської діяльності, разом з цілями, завданнями та функціями, перебувають (мають перебувати) під всеосяжним регулюючим впливом норм адміністративного права [91, с. 158]. «Це дозволяє правникам, – відзначають вчені, – цілком слушно визначати методи діяльності органів виконавчої влади як адміністративно-правові, під якими зазвичай розуміють способи і прийоми безпосереднього й цілеспрямованого впливу виконавчих органів (їх посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідних формах на підпорядковані їм органи, фізичних та юридичних осіб» [91, с. 158]. У зв'язку з цим Ю.М. Старілов вказує, що «як і будь-який управлінський вплив, методи управління забезпечують належний порядок в системі» [92, с. 32].

Такий взаємозв'язок елементів певною мірою можна віднести до змісту будь-якої цілеспрямованої діяльності, зокрема й до адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції.

У теорії адміністративного права під методами діяльності органів виконавчої влади прийнято розуміти надані органам виконавчої влади (їх посадовим особам) за допомогою адміністративно-правових норм можливості ефективно вирішувати покладені на них завдання та функції. Це способи впливу органів виконавчої влади (посадових осіб) на керовані об'єкти.

За характером впливу суб'єктів виконавчої влади розрізняють методи прямого управляючого впливу (владний вплив на керованого) і методи непрямого керуючого впливу (вплив на інтереси підвладного).

В науці адміністративного права методи прямого керуючого впливу дістали назву адміністративних методів управління, а методи непрямого керуючого впливу – економічні методи управління. Розподіл методів управління на адміністративні та економічні – умовний, оскільки економічні

засоби впливу входять у зміст адміністративних методів управління [93, с. 299-301].

У числі адміністративно-правових методів, які використовуються Державтоінспекцією в процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності переважну більшість складають засоби примусового характеру, використовуючи які, посадові особи Державтоінспекції забезпечують необхідне підпорядкування інтересів учасників дорожнього руху державно-владним інтересам. У своїй сукупності заходи примусового забезпечення належної поведінки складають інститут адміністративного примусу. В.А. Тюрін підкреслює з цього приводу, що «на відміну від насильства, легітимність примусу пов'язана із законністю примусових акцій, правом. Примусовість – одна з характеристик права, і мова повинна йти про трансформацію цього методу управління до існуючих умов буття і прийнятим у суспільстві цінностям» [94, с. 21]. На думку А.Т. Комзюка, право є не тільки засобом легалізації примусової діяльності держави, але й, як правило, засобом її легітимації [95, с. 25]. «Однак для виконання останньої ролі, – наголошує вчений, – саме право має бути легітимним в уявленнях населення, відповідати загальнолюдським цінностям виробленим тисячолітньою практикою людства, включеним до сучасних демократичних конституцій» [95, с. 25-26].

Проте, адміністративно-примусові заходи застосовуються не тільки з метою притягнення до відповідальності, але й з метою попередження і припинення правопорушень. Для адміністративного примусу характерно наступне:

- можливо позасудове застосування примусових заходів;
- ці заходи застосовуються до осіб, які не перебувають у безпосередньому підпорядкуванні повноважних органів виконавчої влади;
- вони застосовуються з метою забезпечення дотримання не всіх адміністративно-правових норм, а тільки тих, які формулюють загальнообов'язкові правила поведінки в сфері державного управління, що не мають відомчих меж (наприклад, правила дорожнього руху);

– ці заходи застосовуються уповноваженими органами виконавчої влади та судами (суддями).

Проблема наукової класифікації заходів адміністративного примусу була і залишається об'єктом пильної уваги вчених [96]. Її основу склали наукові праці видатних вчених-адміністративістів, зокрема Д.М. Бахраха, І.І. Веремеєнка, М.І. Єропкина, А.П. Коренева, Л.Л. Попова, Х.П. Ярмакі тощо. Незважаючи на те що зазначені дослідники у якості критерію класифікації адміністративно-примусових заходів використовували спосіб забезпечення правопорядку, а також мету застосування цих заходів, їхні думки не відрізняються єдністю.

Так, І.І. Веремеєнко до адміністративного примусу відносить адміністративно-правові санкції, адміністративно-запобіжні та адміністративно-процесуальні заходи [97, с. 75]. М.І. Єропкін виділяв три групи заходів адміністративного примусу: адміністративні стягнення, заходи адміністративного припинення та адміністративного попередження [98, с. 63]. Такої ж думки дотримується В.Й. Развадовський [99, с. 286-290]. В.А. Тюріним була запропонована система заходів адміністративного примусу, що включає в себе: адміністративно-попереджувальні заходи; заходи адміністративного припинення; процесуально-забезпечувальні заходи; адміністративні покарання; адміністративно-відновлювальні заходи [94, с. 22]. Ю.М. Козлов в залежності від конкретних цілей застосування заходів адміністративного примусу, виділяє чотири самостійні групи методів: адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення; адміністративно-процесуальні заходи забезпечення та заходи адміністративного стягнення (відповідальності) [100, с. 210].

Заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою забезпечення безпеки дорожнього руху, прийнято поділяти на три групи: 1) адміністративно-запобіжні заходи забезпечення безпеки дорожнього руху (заходи адміністративного попередження); 2) заходи адміністративного припинення порушень правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху; 3) заходи адміністративної відповідальності за

правопорушення у сфері забезпечення безпеки руху на автомобільному транспорті [61, с. 230; 101, с. 74].

Слід наголосити, що адміністративно-попереджувальні заходи застосовуються посадовими особами Державтоінспекції головним чином під час здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху і, як правило, не властиві для адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ, оскільки вони, як вже зазначалось, носять попереджувальний характер і безпосередньо не пов'язані із вчиненням адміністративного правопорушення та притягненням винної особи до відповідальності.

На нашу думку, адміністративно-попереджувальні заходи можуть застосовуватися працівниками Державтоінспекції, але поряд із заходами, здійснюваними в рамках адміністративно-юрисдикційної діяльності. Наприклад, під час здійснення заходів щодо оформлення матеріалів ДТП (перевірка документів на право керування транспортним засобом, полісу обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, встановлення особи правопорушника тощо) працівники ДАІ на місці події можуть тимчасово обмежити рух транспорту та пішоходів на певній ділянці проїзної частини. Таким чином, адміністративно-попереджувальні заходи виступають у якості допоміжних по відношенню до інших примусових заходів в процесі здійснення Державтоінспекцією адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Тому, вважаємо за доцільне доповнити їх власною класифікацією заходів адміністративного примусу, враховуючи специфіку адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції, з їх поділом на *заходи адміністративного припинення; заходи процесуального примусу та заходи адміністративного стягнення (відповідальності)*.

Отже, найпоширенішою групою заходів примусу є *заходи адміністративного припинення*, застосування яких спрямоване на: 1) припинення порушень правових норм; 2) попередження вчинення нових

правопорушень; 3) створення умов для притягнення винних до відповідальності; 4) усунення шкідливих наслідків правопорушень.

Заходи адміністративного припинення у правовій літературі класифікуються в залежності від визначених критеріїв. Наприклад, Д.М. Бахрах в залежності від мети впливу, розрізняє загальні, спеціальні і процесуальні заходи адміністративного припинення. До останніх він відносить заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, передбачені відповідними статтями КУпАП [102, с. 188-194]. Деякі вчені до названих вище заходів адміністративного припинення відносять ще й заходи адміністративно-процесуального забезпечення [103, с. 167-173]. Ю. П. Битяк заходи припинення поділяє на дві групи: загального та спеціального призначення. До заходів припинення загального призначення вчений відносить: а) адміністративне затримання; б) особистий огляд і огляд речей; в) примусове лікування; г) тимчасове відсторонення від роботи інфекційних хворих; г) примусове лікування осіб, що страждають на небезпечні для оточуючих захворювання; д) тимчасове відсторонення від керування засобами транспорту; е) припинення робіт та заборона експлуатації механізмів та ін. До заходів припинення спеціального призначення: а) заходи фізичного впливу; б) спеціальні засоби; в) використання вогнепальної зброї [104, с. 155-156]. О.М. Бандурка за зазначеним критерієм розділяє заходи адміністративного припинення на самостійні (оперативні), зокрема: вимогу припинити протиправну поведінку, заборону експлуатації транспортних засобів, застосування спеціальних засобів і вогнепальної зброї з метою примусової зупинки транспортного засобу, і допоміжні (забезпечувальні), серед яких доставляння порушника, адміністративне затримання, огляд транспортних засобів, особистий огляд та інші, тобто заходи, що застосовуються з метою створення умов для притягнення порушника до відповідальності [105, с. 33-34].

До заходів адміністративного припинення, які застосовуються посадовими особами Державтоінспекції під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері безпеки дорожнього руху, належать:



- 1) вимога припинити протиправну поведінку; 2) зупинка транспортних засобів;
- 3) заборона чи припинення ремонтно-будівельних та інших робіт на автомобільних дорогах, вулицях, залізничних переїздах, що проводяться з порушенням правил, норм та стандартів забезпечення безпеки дорожнього руху;
- 4) застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї.

Таким чином, можна зробити висновок, що Державтоінспекція наділена доволі широким переліком заходів адміністративного припинення: від вимоги припинити протиправну поведінку – до застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Заходи адміністративного припинення складають значну частку заходів адміністративного примусу й частіше, ніж інші, застосовуються працівниками Державтоінспекції для забезпечення безпеки дорожнього руху. Саме тому ґрунтовні знання працівниками Державтоінспекції правових підстав та порядку їх застосування, як і інших заходів примусу, дотримання чинного законодавства в цьому аспекті дозволить вивести на якісно новий рівень стан безпеки дорожнього руху, сприятиме підвищенню авторитету міліції загалом.

Що ж до заходів процесуального примусу, то вони, на нашу думку, становлять особливу групу заходів поряд із заходами адміністративного припинення та адміністративного стягнення (відповідальності), які застосовуються Державтоінспекцією в процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності. Аналіз останніх публікацій, зокрема, О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржія, О.Н. Панченка, Т.О. Коломоєць [106, с. 125-127; 107, с. 241-249; 108, с. 535-543; 109, с. 221-222; 110, с. 219-226] дає підстави дійти висновку про неповне дослідження такого юридичного явища як забезпечення адміністративних проваджень процесуальними засобами, їх фрагментарне висвітлення у науковій літературі, навчальних посібниках та підручниках. На законодавчому рівні є два підходи відносно визначення заходів, що забезпечують провадження в адміністративних справах.

Перший підхід у провадженнях з адміністративного судочинства законодавець встановлює заходи процесуального примусу (Розд. VI КАСУ) [111], що застосовуються судом до осіб, які порушують встановлені в суді правила або протиправно перешкоджають здійсненню адміністративного судочинства.

Другий – в адміністративно-деліктних провадженнях законодавець встановлює заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що застосовуються органами, які наділені владними повноваженнями (посадовими особами) з метою припинення правопорушень, встановлення особи порушника, складання протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення. Різниця між заходами процесуального примусу у адміністративному судочинстві і заходами забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення очевидна. Вона виявляється в тому, що перші спрямовані на підтримання порядку під час розгляду справи у суді, другі – на забезпечення провадження на всіх його стадіях. Але застосування і перших, і других заходів пов'язане з обмеженням особистої свободи і волі громадян, носить примусовий характер, зачіпає суб'єктивні особисті та майнові права, здійснюються у відповідному процесуальному порядку. Виходячи з цього, на нашу думку, з метою узагальнення вищенаведених заходів їх можна визнати як заходи процесуального примусу.

Застосування заходів процесуального примусу пов'язане з обмеженням особистої свободи і волі громадян – привід, доставляння, адміністративне затримання; вилученням речей і документів, у тому числі посвідчення водія і ліцензійної картки на транспортний засіб, майна; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами тощо. Тобто застосування примусу зачіпає суттєві особисті та майнові права громадян. Тому заходи процесуального примусу повинні застосовуватися лише відповідно до їх призначення за

наявності встановлених законом підстав і з додержанням відповідної правової процедури.

У загальному вигляді такими підставами є: протиправне перешкоджання особами здійсненню адміністративного провадження; порушення особами під час розгляду справи встановлених правил; невиконання вимог щодо припинення протиправних дій осіб та фіксування вчиненого правопорушення; створення правопорушником небезпечних умов для життя і здоров'я населення та навколишнього середовища, а також вчинення ним дій, що ображають людську гідність і громадську мораль тощо.

Процесуальний примус тісно пов'язаний з адміністративними провадженнями. Тому кожному виду проваджень притаманні власні спеціальні заходи процесуального примусу. В деяких випадках ці заходи процесуального примусу за призначенням і змістом співпадають, як наприклад: тимчасове вилучення доказів; привід, в інших випадках – суттєво різняться: доставляння правопорушника; адміністративне затримання; вилучення речей та документів тощо. Отже, на нашу думку, найдоцільніше розглянути види заходів процесуального примусу відповідно до видів адміністративних проваджень.

У провадженнях у сфері управління заходи процесуального примусу чітко не визначені, крім визнання (закріплення) прав уповноваженого суб'єкта. Проте установлення заходів адміністративного примусу в майбутньому Адміністративно-процедурному кодексі України щодо присутності особи при розгляді справи, її відповідальності за ненадання об'єктивних даних, пояснення свідків було б корисним для об'єктивного розгляду і вирішення адміністративної справи.

У провадженнях з адміністративного судочинства встановлено чотири види заходів процесуального примусу: попередження; видалення із зали судового засідання; тимчасове вилучення доказів для дослідження судом, органом владних повноважень; привід (ст. 269 КАСУ) [111]. В адміністративно-деліктних провадженнях заходами процесуального примусу слід вважати: адміністративне затримання; особистий огляд і огляд речей; вилучення речей та

документів; тимчасове вилучення посвідчення водія; тимчасове затримання транспортних засобів; тимчасове вилучення ліцензійної картки на транспортний засіб; відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами; привід.

Варто звернути увагу на те, що в адміністративно-деліктних провадженнях законодавець чітко і вичерпно регламентує повноваження органів, які здійснюють адміністративно-процесуальні заходи примусу, оскільки ці заходи примусу суттєво торкаються прав та інтересів громадян (адміністративне затримання, доставляння, вилучення речей тощо).

Отже, на підставі проведеного аналізу спробуємо охарактеризувати заходи процесуального примусу, які застосовуються Державтоінспекцією в процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Адміністративне затримання – це примусове затримання особи уповноваженими на це органами з метою: припинення адміністративного правопорушення; встановлення особи; складання протоколу про адміністративне правопорушення; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення. Про адміністративне затримання складається протокол, зміст і вимоги до якого встановлені ст. 261 КУпАП. Законодавець вичерпно встановлює підстави, коло осіб і строки щодо адміністративного затримання (ст. 262–263 КУпАП) [2]. Адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може провадитися лише органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України (ст. 262 КУпАП) та може тривати не більш як три години (ст. 263 КУпАП, ст. 374 МК України) [2]. У виняткових випадках, у зв'язку з особливою потребою, законами України може бути встановлено інші строки адміністративного затримання. Наприклад, при порушенні прикордонного режиму або режиму у пунктах пропуску через державний кордон України; порушенні правил обігу наркотичних засобів для встановлення особи і з'ясування обставин

правопорушення особа може бути затримана до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом 24 годин.

*Особистий огляд і огляд речей* — це встановлений законом правовий обов'язок громадянина пред'явити на вимогу уповноважених осіб на огляд речі, документи та пройти особистий огляд. Основною метою як особистого огляду так і огляду речей є здійснення заходів щодо попередження вчинення правопорушення, забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення та виявлення необхідних у справі доказів в основному речових – предметів, які є знаряддям вчинення правопорушення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Наприклад, виявлення наркотичних засобів, зброї, набоїв, тварин, заборонених для ввезення на територію України, знарядь полювання, рибної ловлі, документів та інших письмових і речових доказів. Огляд речей, багажу, транспортних засобів, знарядь полювання і рибної ловлі, добутої продукції здійснюється в присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові з участю двох понятих під час відсутності власника (володільця). Варто підкреслити, що про особистий огляд, огляд речей складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративні правопорушення або у протоколі про адміністративне затримання.

*Вилучення речей і документів* полягає у примусовому тимчасовому або постійному припиненні володіння, користування та розпоряджання певними речами або документами з метою забезпечення доказів вчинення правопорушення, а також вилучення з цивільного обороту необоротоздатних та обмежено оборотоздатних речей (ст. 265 КУпАП) [2].

Речі і документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення вилучаються уповноваженими особами: органів державної фінансової інспекції України; органів державної податкової служби України; органів виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів; органів, правомочних здійснювати адміністративне затримання; органів, що здійснюють

особистий огляд і огляд речей. При вилученні речей і документів складається протокол або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення, про огляд речей або адміністративне затримання.

*Тимчасове вилучення посвідчення водія* (ст. 265-1 КУпАП) застосовується у разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено правопорушення, за яке відповідно до КУпАП може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортними засобами[2]. Аналіз статей КУпАП, за якими настає відповідальність за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху дає підстави стверджувати, що позбавлення права керування транспортними засобами передбачено наступними статтями КУпАП: ч. 4 ст. 122; ст. 122-2; ч. 2,3 ст. 123; ст. 124; ст. 130. Посвідчення водія вилучається працівником ДАІ тимчасово в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [112], до набрання законної сили постановою у справі про адміністративне правопорушення, але не більш як на три місяці з моменту такого вилучення. У разі вилучення посвідчення водія працівник ДАІ видає тимчасовий дозвіл на право керування транспортними засобами. Про тимчасове вилучення посвідчення водія робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення із зазначенням серії і номера посвідчення, коли і ким воно видане та інших даних посвідчення.

Тимчасово вилучене посвідчення водія після закінчення тримісячного строку за письмовим зверненням водія підлягає поверненню за таких обставин: якщо судом не прийнято рішення щодо позбавлення водія права керування транспортними засобами; якщо справа про адміністративне правопорушення не розглянута у встановлений законом строк, а саме три місяці з дня вчинення правопорушення або його виявлення. За наявності однієї із зазначених обставин повернення посвідчення водія є обов'язковим незалежно від стадії вирішення справи про адміністративне правопорушення. Подання звернення про повернення тимчасово вилученого посвідчення водія є обов'язковим. За подання звернення та повернення особі вилученого посвідчення водія плата не стягується.

У практичній діяльності Державтоінспекції нерідко трапляються випадки, коли після закінчення тримісячного строку судового розгляду справи про адміністративне правопорушення до підрозділу ДАІ звертається особа з вимогою про повернення посвідчення водія, в той час як справа про адміністративне правопорушення в суді ще не розглянута. Виникає двояка ситуація: з одного боку звернення особи за отриманням вилученого документа покладає обов'язок на працівника ДАІ щодо його повернення, а з іншого – закон передбачає, як вже зазначалось, тільки два випадки, коли посвідчення водія має бути повернено його власникові: а) якщо судом не прийнято рішення щодо позбавлення водія права керування транспортним засобом і б) якщо справа про адміністративне правопорушення не розглянута у встановлений законом строк. На наш погляд, головна проблема у вирішенні цього питання полягає у відсутності єдиної бази даних між судовими установами та Державтоінспекцією, яка б надавала можливість отримувати оперативну інформацію підрозділами ДАІ про накладення судами адміністративних стягнень за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. Оскільки створення такої інформаційної системи найближчим часом вбачається маловірогідним, вирішення проблемної ситуації, на нашу думку, полягає у документальному підтвердженні того факту, що на момент подання заяви особою з вимогою про повернення посвідчення водія, справа в суді ще не розглянута. На підставі вищевикладеного, пропонуємо внести зміни до пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1086 «Про затвердження Порядку тимчасового вилучення посвідчення водія і ліцензійної картки на транспортний засіб та їх повернення» та викласти його у наступній редакції:

*«б. Тимчасово вилучене посвідчення повертається водієві:*

*– за заявою водія у разі, коли суд не прийняв у тримісячний строк рішення про позбавлення водія права керування транспортним засобом;*

*– за заявою водія та довідкою з судової установи про відсутність розгляду справи про адміністративне правопорушення у разі, коли суд не*

*розглянув у встановлений законом строк справу про адміністративне правопорушення;*

*– після виконання водієм постанови суду про накладення адміністративного стягнення або подання до підрозділу Державтоінспекції копії постанови суду про закриття справи (крім випадків, коли справу про адміністративне правопорушення за тим самим фактом закрито у зв'язку з передачею матеріалів прокурору або органу досудового розслідування);*

*– у разі винесення судом постанови про позбавлення водія права керування транспортним засобом після закінчення визначеного строку позбавлення права керування транспортним засобом та успішного складення в Державтоінспекції теоретичного і практичного іспиту для отримання права на керування транспортним засобом відповідної категорії».*

*Тимчасове затримання транспортних засобів (ст. 265-2 КУпАП) здійснюється працівником ДАІ, коли є підстави вважати, що водієм вчинено правопорушення, передбачені частинами першою, другою, третьою, четвертою, шостою і сьомою статті 121, статтями 121-1, 122-5, 126, частинами першою, другою, третьою і четвертою статті 130, статтями 132-1, 206-1 КУпАП [2].*

Отже, як бачимо, законодавець встановлює повний і виключний перелік правопорушень, за які може бути застосовано тимчасове затримання транспортних засобів. Однак, на жаль, порушення правил зупинки та стоянки, передбачених ч. 1 ст. 122 КУпАП, до цього переліку не входить. Не зважаючи на це, за рішенням місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування тимчасове затримання транспортних засобів шляхом блокування чи використання евакуаторів здійснюється й за порушення правил зупинки чи стоянки (паркування), хоча слід зауважити, що порядок тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках визначається Кабінетом Міністрів України [67], а не органами місцевого самоврядування.

Зрозуміло, що паркування транспортних засобів у містах можна розглядати як стихійне лихо, створюються перешкоди працівникам



комунальних служб для обслуговування доріг, вулиць, комунікацій, пішоходам, перекриваються під'їзди для спеціальних служб тощо. Використання власності не повинно завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ст. 4 Конституції України) [23]. Водночас, цією самою статтею Конституції встановлюється, що право приватної власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Знову ж таки зрозуміло, що потрібне правове регулювання питань паркування, однак ніяк не на місцевому, а на законодавчому рівні. На цій підставі, пропонуємо включити ч. 1 ст. 122 до переліку підстав для здійснення тимчасового затримання транспортного засобу та викласти абзац перший статті 265-2 у наступній редакції: *«У разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення, передбачені частинами першою, другою, третьою, четвертою, шостою і сьомою статті 121, статтею 121-1, частиною першою статті 122, статтями 122-5, 126, частинами першою, другою, третьою і четвертою статті 130, статтями 132-1, 206-1 цього Кодексу...»* і далі по тексту.

*Тимчасове вилучення ліцензійної картки на транспортний засіб* (ст. 265-3 КУпАП) здійснюється працівником ДАІ з обов'язковим складанням відповідного процесуального документа. Підставами тимчасового вилучення ліцензійної картки є: по-перше, експлуатація транспортного засобу під час надання послуг з перевезення пасажирів або небезпечних вантажів без посвідчення водія відповідної категорії; по-друге, направлення в рейс одного водія на автобусний маршрут протяжністю понад п'ятсот кілометрів при здійсненні пасажирських перевезень [2].

Однак, на жаль, законодавцем не встановлюється строк, на який може бути вилучено ліцензійну картку на транспортний засіб. У цьому зв'язку вбачається, що такий строк може бути встановлено, наприклад, до вирішення справи про адміністративне правопорушення по суті. Крім того, диспозиція цієї норми передбачає експлуатацію транспортного засобу водієм, тобто фізичною особою, а адміністративна відповідальність за випуск на лінію транспортних

засобів з зазначеними недоліками (ст. 128 КУпАП) встановлена відносно посадових осіб, які відповідають за технічний стан, або громадян – суб'єктів підприємницької діяльності. Виникає запитання, відносно якої особи складається протокол про адміністративне правопорушення у разі експлуатації транспортного засобу із зазначеними недоліками під час надання послуг з перевезення пасажирів і виявленні цих недоліків на лінії (маршруті) – на водія транспортного засобу чи на особу, яка випускала цей транспортний засіб на лінію. Виходячи зі змісту ст. 256 КУпАП протокол складається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, і підписується нею. Отже, це питання потребує відповідного правового врегулювання, оскільки має суттєве практичне значення.

*Відстороненню водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляду на стан сп'яніння* (ст. 266 КУпАП) підлягають особи, щодо яких є достатні підстави вважати, що вони перебувають у стані сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції [2].

Огляд водія (судноводія) на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують його увагу та швидкість реакції, проводиться з використанням спеціальних технічних засобів працівником міліції у присутності двох свідків. При цьому не можуть бути залучені як свідки працівники міліції або особи, щодо неупередженості яких є сумніви [70]. Ці положення практично зводять нанівець повноваження працівника Державтоінспекції стосовно встановлення стану сп'яніння водія. По-перше, водійська «солідарність» підказує водіям інших транспортних засобів про доцільність утримання від свідчень проти осіб, які керують транспортними засобами. По-друге, уповноважена особа Державтоінспекції забезпечує проведення огляду водія транспортного засобу в закладі охорони здоров'я не пізніше ніж протягом двох годин з моменту виявлення відповідних підстав. По-третє, особа, яка притягається до адміністративної відповідальності може відхилити будь-якого свідка як

упереджену особу. Отже, якщо працівникам Державтоінспекції вдається якимось чином встановити стан сп'яніння водія, то це скоріше виключення, ніж правило. Тому порядок направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду на стан сп'яніння потребує вдосконалення у бік більш жорстокого імперативного регулювання цих відносин.

Таким чином, підсумовуючи викладене спробуємо визначити заходи процесуального примусу у адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції, як способи примусового впливу працівників ДАІ на осіб, що притягаються до адміністративної відповідальності під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху з метою забезпечення повного, об'єктивного та неупередженого вирішення справ про адміністративні правопорушення.

Наступна група заходів адміністративних стягнень (відповідальності) за своїм змістом відноситься до каральних санкцій.

Адміністративним стягненням присвячено главу 3 КУпАП. Сутність і мета адміністративного стягнення зафіксовані в ст. 23 КУпАП. Зокрема, у ній зазначено, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності та застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, а також запобігання вчиненню нових правопорушень. Стаття 24 КУпАП встановлює перелік адміністративних стягнень, найбільш уживаним серед яких у сфері безпеки дорожнього руху є штраф.

Законодавець визначає штраф як грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених КУпАП та іншими законами України. Він має бути сплачений порушником не пізніше як у п'ятнадцятиденний термін з дня вручення йому постанови про накладення штрафу, а в разі оскарження такої постанови або внесення подання прокурором – не пізніш як у п'ятнадцятиденний термін із дня повідомлення про залишення скарги або подання без задоволення. Штраф, накладений за вчинення адміністративного

правопорушення, має вноситися порушником в установу банку України. У статті 308 КУпАП зазначено, що у разі несплати правопорушником штрафу в установленій строк, постанова про накладення штрафу надсилається для її примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом. Для стимулювання своєчасної сплати адміністративних штрафів у порядку примусового виконання постанови про стягнення штрафу за вчинення адміністративного правопорушення з правопорушника стягується подвійний розмір штрафу, визначеного у відповідній статті КУпАП. Чинні з 2008 року ці правові норми є дуже цікавими, але постає питання, чи є вони дієвими та достатніми для забезпечення практичного виконання накладених адміністративних стягнень за порушення Правил дорожнього руху?

Найкращим показником ефективності правової норми є статистичні відомості. За окремими даними загальний відсоток стягнення адміністративних штрафів за порушення у сфері безпеки дорожнього руху становить не більше 70%.

Відповідно до формули Д.М. Лук'янца, коефіцієнт корисної дії механізму реалізації правової норми залежить від таких складових як «потенціал можливості реалізації норми» та «потенціал протидії реалізації норми». Потенціал можливості реалізації норми залежить від наявності об'єктивних умов для її реалізації, які мають визначатися конкретно для кожної норми. Якщо такі умови існують, це означає, що норма є потенційно реалізовуваною. З іншого боку, потенціал протидії реалізації норми визначає можливість її порушення, і цей параметр визначається переважно суб'єктивними факторами, зокрема правосвідомістю [113, с. 133-135].

На наш погляд, потенціал можливості реалізації норми полягає в ефективності механізму реалізації правових приписів та ступеня формального визначення норми та механізму її реалізації у правових актах (семантична відповідність змісту норми відносинам, які мають бути врегульовані). Поки не

створений правовий механізм, здатний реалізовувати поставлені завдання, потенціал можливості реалізації норми дорівнює нулю.

Постанова про стягнення штрафу, що винесена посадовою особою ДАІ або судом, повинна бути виконана протягом 15 днів у добровільному порядку. Інформація про складені адміністративні матеріали за порушення правил, норм та стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та прийнятті по них рішення вноситься до бази даних АПС «АПРА». Відомості про сплату штрафу додаються до електронного обліку у підрозділі ДАІ за місцем реєстрації правопорушника після надання відповідного документу (квитанції про сплату штрафу тощо) такою особою. Нагадаємо, що закон містить положення, про те, що штраф має вноситися порушником в установу банку України, але про територіальність виконання таких дій, найменування банку законодавець не говорить. Крім того, на правопорушника не покладається обов'язок про повідомлення органу (посадової особи) про фактичну сплату штрафу. Якщо особа не вважає за потрібне повідомити про виконання постанови про накладення штрафу, яким чином посадова особа Державтоінспекції має дізнатися про сплату порушником штрафу і чи можна в такому разі передавати постанову до виконавчої служби? А якщо постанова про накладення штрафу все ж таки буде направлена у відділ виконавчої служби для примусового стягнення в подвійному розмірі, то у такому разі дії посадової особи ДАІ формально можна вважати неправомірними.

Особа, що скоїла правопорушення може сплатити штраф у будь-якому регіоні України, незалежно від місця скоєння правопорушення і свого мешкання. Без встановлення достовірних відомостей про своєчасну несплату водієм штрафу ДАІ не має права відправляти постанови для примусового виконання до ДВС. Вже на цьому етапі, внаслідок відсутності злагодженості дій між ДАІ і казначейством, ефективність механізму примусової реалізації постанов про накладення штрафів зазнає шкідливих наслідків.

Далі стаття 308 КУпАП передбачає, що примусове виконання постанови про накладення штрафу покладається на державну виконавчу службу.

Правовою основою виконавчого провадження є Закон України «Про виконавче провадження», який визначає умови й порядок виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які підлягають примусовому виконанню у разі невиконання їх у добровільному порядку [114, с. 169]. Але законодавцем не було внесено будь-яких змін або доповнень до цього закону щодо встановлення порядку стягнення штрафів у подвійному розмірі, що дозволяє зробити висновок про неможливість застосування виконавцем стягнення з боржника подвійного розміру штрафу. До цього треба додати, що законом не визначено, який орган (посадова особа), на якому етапі, і в який спосіб приймає рішення про подвоєння суми штрафу. МВС України намагається вирішити цю проблему шляхом встановлення зразка постанови у справі про адміністративне правопорушення, затвердженого наказом МВС України від 26 лютого 2009 року № 77 [115]. Згідно з цим зразком посадова особа, що виносить таку постанову другим пунктом у резолютивній частині, має заздалегідь прийняти рішення про стягнення з порушника, у разі несплати штрафу в установлений строк, подвійного його розміру. Але цього не передбачає стаття 283 КУпАП, яка має назву «Зміст постанови по справі про адміністративне правопорушення».

Яким же чином можна вирішити цю проблему? Які зміни та доповнення треба внести до чинного законодавства для забезпечення практичної реалізації постанов про накладення штрафів за адміністративні правопорушення?

На наш погляд, є два шляхи подолання цієї проблеми. Перший, це вдосконалення діючих норм КУпАП та внесення відповідних змін до інших законодавчих актів, зокрема Закону України «Про виконавче провадження». Другий – це встановлення адміністративної відповідальності за несвоєчасну сплату або несплату адміністративних штрафів.

У будь-якому випадку, перш за все, потрібно доповнити статтю 307 КУпАП частиною четвертою такого змісту: *«після внесення суми штрафу до установи банку порушник у п'ятиденний термін повідомляє про це територіальний підрозділ Державтоінспекції МВС України за місцем мешкання або тимчасового перебування, надавши копії відповідних*

*документів*». Таким чином, доведення факту виконання постанови в адміністративній справі буде покладено на порушника, отже можна буде впевнено визначати момент завершення терміну добровільної сплати штрафу (п'ятнадцять днів + п'ять днів), якщо постанова не оскаржується.

Щодо першого варіанту вирішення проблеми, треба визначити хто саме має право приймати рішення про подвоєння суми штрафу (визначення компетенції) та яким чином це буде формально оформлено (процесуальний аспект). Внести відповідні узгоджені доповнення до КУпАП та Закону України «Про виконавче провадження».

Пропонуємо і дещо відмінний шлях правового вирішення проблеми примусового виконання постанов про сплату штрафів. З цього приводу розглянемо досвід Російської Федерації. Згідно з пунктом 5 статті 32.2 Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення за відсутності документа, що свідчить про сплату адміністративного штрафу, після закінчення тридцяти днів з моменту, вказаного в частині 1 зазначеної статті (тридцять днів), суддя, орган, посадова особа, що винесли постанову, направляють відповідні матеріали судовому приставові-виконавцеві для стягнення суми адміністративного штрафу в порядку, передбаченому федеральним законодавством. Крім того, посадова особа федерального органу виконавчої влади, його установи, структурного підрозділу або територіального органу, а також іншого державного органу, уповноваженого здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення (за винятком судового пристава-виконавця), складає протокол про адміністративне правопорушення, передбачене частиною 1 статті 20.25 чинного Кодексу, відносно особи, що не сплатила адміністративний штраф. Копія протоколу про адміністративне правопорушення надсилається судді протягом трьох днів з дня складання вказаного протоколу [116]. Отже, російське адміністративне законодавство не ускладнює процес примусового стягнення суми штрафу за адміністративне порушення з боржника, а виокремлює ці дії, а точніше бездіяльність правопорушника в окремий склад правопорушення.

На цій підставі пропонуємо доповнити КУпАП статтею 212-21 «Ухилення від сплати адміністративного штрафу» та викласти її у такій редакції: «У разі несплати адміністративного штрафу у встановлений законом термін або несвоєчасної сплати адміністративного штрафу або у разі неповідомлення у п'ятиденний термін після внесення суми штрафу до установи банку органу, який виніс постанову про накладення стягнення у вигляді штрафу, -

*тягне за собою громадські роботи на строк від 40 до 60 годин або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб».*

Отже, другий шлях удосконалення ефективності примусового виконання штрафів полягає у створенні в КУпАП матеріальної норми, яка б передбачала санкцію за несвоєчасну сплату адміністративного штрафу накладення адміністративного штрафу в подвійному розмірі. До санкції статті можна також додати і альтернативний вид стягнення у вигляді громадських робіт або адміністративного арешту на строк до п'ятнадцяти діб. Це надасть змогу враховувати різні обставини справи та збільшить деліктонебезпечність правопорушення. Означений шлях потребує внесення додаткових змін та доповнень до статті 308 КУпАП (за аналогією до статті 32.2 КРФпАП), а також статті 221 КУпАП (щодо компетенції судів стосовно розгляду таких справ), але не потребує додаткових внесень до Закону України «Про виконавче провадження».

Обидва шляхи забезпечення практичного виконання накладених адміністративних стягнень мають свої вади та переваги. Наприклад, у першому випадку більше навантаження буде покладено на органи та посадових осіб державної виконавчої служби, ускладнить процес виконавчого провадження, але й спростить фактичне виконання стягнення подвійної суми штрафу. У другому випадку більше навантаження покладатиметься на посадових осіб, які контролюють виконання рішення та судів, але своєчасна несплата штрафу буде складати самостійне правопорушення, а отже, збільшиться виховний вплив та правослухняність громадян.



Разом з тим, на нашу думку, зазначені організаційно-правові заходи дозволять лише стабілізувати ситуацію по виконанню конкретного виду стягнення, але не вплинуть у цілому на покращення стану безпеки дорожнього руху. У цьому сенсі введення додаткових профілактичних заходів, зокрема системи штрафних балів, які нараховуватимуться в певних випадках як разом з відповідним видом адміністративного стягнення, так і самостійно (за незначні правопорушення, або правопорушення вчинені вперше), дозволить позитивно впливати на стан безпеки дорожнього руху. Хоча в теперішній час говорити про зниження аварійності ще зарано. Якщо протягом останніх чотирьох років в Україні спостерігалось зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод, у тому числі кількості ДТП з постраждалими (у 2008 році сталося 51 279 ДТП з постраждалими, у 2009 році - 37 080, у 2010 році - 31 768, у 2011 році - 30 769), а також зменшення кількості загиблих з 7718 у 2008 році до 4831 у 2011 році, тобто на 37,4%, та відповідно зменшення поранених із 63 254 до 37 774, тобто на 40,3%, то у 2012 році намітилась тенденція до загальнонаціонального зростання показників аварійності.

У 2014 році на території України зафіксовано 153205 ДТП, тобто щодня майже 420 випадків. Загалом можна відзначити певне зниження аварійності на території усіх контрольованих Україною областей, окрім Закарпатської (+0.3%), Рівненської (+4.8%) та Чернівецької областей (+9.3%).

Найкраща динаміка ДТП в минулому році зафіксована у Донецькій та Луганській областях, по (-53.1%) та (-54.6%) дорожньо-транспортних пригод відповідно. Дані статистичні показники пов'язані з браком даних в результаті значної частини окупованого Донбасу. А серед областей не в зоні проведення АТО – найкраща динаміка ДТП зафіксована у Херсонській (-17.0%), Запорізькій (-14.3%) областях та м.Київ (-13.6%).

Попри те, що в м. Києві зафіксоване зменшення числа ДТП, та їхня абсолютна кількість залишається найбільшою в Україні – 39814 випадків, що в свою чергу становить 26.27% зафіксованих випадків ДТП по Україні. Географія

ДТП має певні закономірності, адже найбільше автопригод трапляється в столиці та густонаселених регіонах.

Збільшення числа транспортних засобів та учасників дорожнього руху підвищує ймовірність аварійності на автошляхах, відповідно й зростає число осіб, які потенційно можуть постраждати в автопригодах. Дана закономірність стосується не тільки нашої країни, а й країн світу в цілому, яку можливо порушити лише за умови побудови якісної дорожньої мережі та підвищення рівня культури пересування усіма учасниками дорожнього руху.

За даними ВООЗ у світі кожного року в автомобільних аваріях гине близько 1.3 млн.чол. На мапі світу за числом осіб, які загинули в ДТП наша країна має середній показник, а з числа європейських країн, один з найвищих – 13.5 на 100 тис.осіб. Найгірший стан з безпекою на дорозі в Домініканській республіці – 41.7 загиблих, а найкращий в Ісландії – 2.8 на 100 000 осіб.

В Європі, не зважаючи на високий ступінь насичення автомобілями, рівень безпеки на дорозі один з найкращих, особливо це стосується Великої Британії – 3.7, Німеччини – 4.7 та скандинавських країн, також низький рівень постраждалих на дорогах Ізраїлю – 4.7 на 100 000 осіб.

Статистика ДТП із постраждалими теж невтішна – 26160 випадків, в яких травмувалися 32352 та загинули 4464 людини – 89 та 12 людей на добу відповідно.

Найбільша кількість ДТП із постраждалими сталося у Дніпропетровській (2720), Одеській (2315) та Харківській (2176) областях, а найменше – у Тернопільській та Чернівецькій областях – 351 та 262 випадки відповідно. За кількістю травмованих у ДТП сумне лідерство утримує Дніпропетровська область (3371 особа), за якою розмістилась Харківська (2905 осіб) та Одеська (2783 особи) області. За кількістю загиблих у Дніпропетровщини "пальму першості" забрала Київщина – 369 осіб, друге та третє місця – Харківська (285 осіб) та Одеська (280 осіб) області.

Найбезпечнішими виявилися Тернопільська (449 осіб травмувалися та 69 загинули) та Чернівецька (303 осіб травмувалися та 44 загинули) області.

Основними причинами травмувань та загибелі людей у ДТП стали перевищення безпечної швидкості руху (7424 випадки, 26.3%), порушення правил маневрування (5513, 19.5%) та керування транспортним засобом у нетверезому стані (2342, 8.3%), а серед пішоходів – перехід у невстановленому місці – 1775 випадків.

Серед найменш поширених причин ДТП з постраждалими – пішоходи в нетверезому стані (715 випадків, 2.5%), на відміну від керування водіїв – нетверезі пішоходи значно рідше потрапляють в ДТП.

Трійка найбільш поширених причин за числом травмованих та загиблих у ДТП в минулому році, практично відповідає розподілу за числом випадків ДТП. Найбільш травмовано та загинуло серед причин: перевищення швидкості (9431 та 1630), порушення правил маневрування (6848 та 741) та керування автотранспортом у нетверезому стані (3183 та 349). Але, як зазначається в проекті Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на 2012-2016 роки «адміністративні важелі впливу на забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема, підвищення штрафів за порушення правил дорожнього руху, поступово втрачають свою ефективність. Як свідчить досвід передових країн Європейського Союзу, подальше зниження показників аварійності потребує комплексних заходів з підвищення безпеки дорожнього руху, основою яких є аналіз факторів, що зумовили виникнення дорожньо-транспортних пригод, та відхід від позицій першочергового звинувачення водія чи пішохода» [117].

Таким чином, підбиваючи підсумок, слід зазначити, що форми та методи адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції спрямовані на попередження, виявлення і припинення порушень правил, норм та стандартів у сфері безпеки дорожнього руху, а також на забезпечення всебічного, повного і об'єктивного вирішення справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

## РОЗДІЛ 2

# ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АВТОМОБІЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ МВС УКРАЇНИ

### 2.1. Загальна характеристика повноважень ДАІ у сфері адміністративної юрисдикції

Діяльності Державтоінспекції МВС України приділяється прискіплива увага як з боку Міністерства внутрішніх справ, так і з боку громадян, про що свідчить кількість прийнятих законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність цієї служби, внесення в них змін і доповнень, а також безліч публікацій і виступів в засобах масової інформації. Це пов'язано із загальним включенням громадян в повсякденний процес дорожнього руху.

Посадові особи Державтоінспекції відповідно до законодавства виконують державну функцію, пов'язану із здійсненням адміністративно-юрисдикційної діяльності в процесі забезпечення безпеки дорожнього руху. Для ефективного виконання означеної функції посадові особи Державтоінспекції наділені широким колом владних повноважень.

Дискусійним є розуміння сутності категорії «повноваження», яка, на думку більшості вчених, є невід'ємною складовою компетенції [52; 104; 118; 119; 120], хоча деякі науковці підкреслюють синонімічний характер термінів «компетенція» та «повноваження» [121, с. 32]. Одні вчені під повноваженнями розуміють права та обов'язки [52; 104], інші – лише права [122, с. 12]. Вважаємо, що терміни «повноваження» та «компетенція» ототожнювати не варто, оскільки повноваження – це права та обов'язки, а компетенція – це завдання, функції, права та обов'язки. Отже, за змістом поняття «компетенція» ширше і охоплює собою повноваження.

Варто зазначити, що термін «повноваження» має публічно-правову

природу. Повноваження ґрунтуються переважно на владно-організаційних відносинах. Керуючись повноваженнями, державний орган завжди діє владно, виступає від імені держави. Це повною мірою стосується й адміністративно-юрисдикційних повноважень Державтоінспекції у сфері безпеки дорожнього руху.

До елементів, які визначають владні повноваження, є їх, так би мовити, «базисом», ми відносимо: 1) наявність уповноважених суб'єктів, які, представляючи офіційно державну владу і виконуючи покладені на них завдання і функції, наділені правами та обов'язками, іншими засобами вираження та втілення в життя державних інтересів; 2) власне повноваження – вимоги, звернені до іншої сторони публічно-владних відносин; 3) забезпечення владного повноваження законом.

Аналіз нормативно-правових актів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху дає підстави стверджувати, що однією із характерних особливостей діяльності Державтоінспекції є наділення її посадових осіб широким колом адміністративно-юрисдикційних повноважень. Крім того, для Державтоінспекції, так само як і для інших інспекцій, характерним є організаційне самовизначення: наявність надвідомчих повноважень, пов'язаних із застосуванням адміністративного примусу, обов'язок та право на участь у визначенні правового режиму піднаглядних об'єктів. На особливість діяльності ДАІ значно впливає і та обставина, що в результаті сформованих історичних умов ця інспекція є структурним підрозділом органів внутрішніх справ. Належність до системи МВС України підкреслює й особливе становище ДАІ в системі державних інспекцій. Ці особливості полягають у такому: по-перше, Державна автомобільна інспекція поряд із повноваженнями, властивими більшості державних інспекцій (нагляд за станом піднаглядного об'єкта, винесення обов'язкових до виконання розпоряджень, застосування адміністративного примусу до осіб, винних у протиправній поведінці тощо), виконує, крім функції забезпечення безпеки дорожнього руху, й інші функції – з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, здійснює й деякі інші

передбачені кримінально-процесуальним законодавством функції, тобто виконує численні завдання, покладені на органи внутрішніх справ України. По-друге, особливе становище Державної автомобільної інспекції в системі державних інспекцій визначається надзвичайно складним об'єктом нагляду. Соціальна гострота проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху, складність піднаглядного об'єкта ставлять Державтоінспекцію в один ряд із найважливішими державними інспекціями, незважаючи навіть на те, що вона не є самостійною структурною організацією, а входить до системи МВС України. Цим пояснюється і дещо ускладнена функціональна структура (у порівнянні з іншими державними інспекціями) [61, с. 199].

Таким чином, особливість організаційно-правової побудови Державтоінспекції полягає у тому, що: по-перше, ДАІ входить до структури центральних органів виконавчої влади та має усі характерні для цих органів повноваження; по-друге, Державтоінспекція є структурним підрозділом Міністерства внутрішніх справ України, у зв'язку з чим на неї покладені права та обов'язки, визначені Законом України «Про міліцію»; по-третє, виступаючи у якості головного органу в системі суб'єктів, що забезпечують безпеку дорожнього руху, Державтоінспекція має ряд специфічних повноважень, властивих тільки цьому підрозділу міліції.

Отже, на підставі викладеного спробуємо класифікувати усі повноваження Державтоінспекції, в залежності від місця та ролі ДАІ в системі органів виконавчої влади. Повноваження Державтоінспекції варто умовно поділити на три групи: *загальнодержавні, відомчі та спеціальні*.

*Загальнодержавні повноваження*, як нам видається, впливають із статусу Державтоінспекції як елемента системи виконавчих органів державної влади і полягають у реалізації в своїй діяльності завдань, визначених Конституцією України [17].

*Відомчі повноваження* визначаються місцем Державтоінспекції в структурі Міністерства внутрішніх справ, що характеризується наявністю специфічних прав та обов'язків, які виділяють ДАІ як самостійну структуру в

системі центральних органів виконавчої влади. В якості першочергового можна виділити закріплене в Законі України «Про міліцію» право посадових осіб Державтоінспекції «вимагати від громадян і посадових осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню повноважень міліції, виносити на місці усне попередження особам, які допустили малозначні адміністративні порушення, а в разі невиконання зазначених вимог застосовувати передбачені цим Законом заходи примусу» [24]. Його юридичне значення полягає в тому, що реалізація норми має забезпечити дотримання юридичного обов'язку громадянами і службовими особами не порушувати громадський порядок.

Аналіз положень Закону України «Про міліцію» дає підстави стверджувати, що не всі повноваження міліції відносяться до так званої загальної групи. Деякі з них є спеціальними та властиві для здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції. Пізніше ми зупинимося на них більш докладно.

Як вже зазначалось, *спеціальні повноваження* виокремлюють Державтоінспекцію із системи інших структурних підрозділів МВС, у зв'язку з чим їх приналежність носить винятковий характер. Треба зазначити, що перелік цих повноважень досить великий і найбільш мобільний, оскільки може змінюватися залежно від актуальності того чи іншого напрямку діяльності Державтоінспекції на сучасному етапі розвитку суспільних відносин [24].

До того ж, перелік спеціальних повноважень визначений також у Законі України «Про дорожній рух» [62].

Головним підзаконним нормативно-правовим актом, що визначає повноваження Державтоінспекції у сфері безпеки дорожнього руху є, безумовно, Положення про ДАІ МВС України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 341. Слід зазначити, що у чинній редакції зазначеного Положення передбачено сорок сім напрямів діяльності Державтоінспекції. На нашу думку, з метою ефективної реалізації повноважень посадовими особами Державтоінспекції основні напрямки її

діяльності доцільно систематизувати у наступні групи: 1) правотворча діяльність у сфері безпеки дорожнього руху; 2) адміністративно-юрисдикційна діяльність; 3) організаційна діяльність; 4) реєстраційно-облікова діяльність; 5) контрольно-наглядова діяльність; 6) участь в охороні громадського порядку та забезпеченні громадської безпеки.

На жаль, у чинній редакції Положення про ДАІ існує ряд недоліків, на які необхідно звернути увагу. По-перше, зазначений підзаконний правовий акт містить лише права посадових осіб Державтоінспекції та взагалі не визначає їх обов'язків. В той же час, деякі права Державтоінспекції у сфері безпеки дорожнього руху, зазначені у ст. 5 Положення, є одночасно їх обов'язками. Наприклад, зупиняти транспортні засоби у разі порушення вимог правил, норм та стандартів забезпечення безпеки дорожнього руху; забороняти подальший рух та відстороняти від керування транспортними засобами водіїв у випадках, передбачених Правилами дорожнього руху та іншими актами законодавства і т. ін.

Таким чином, на нашу думку, доцільно розмежувати права та обов'язки посадових осіб ДАІ, зокрема, передбачити у Положенні про ДАІ МВС України п. 5-1 – «Права посадових осіб Державтоінспекції» та п. 5-2 – «Обов'язки посадових осіб Державтоінспекції»

Деталізуються зазначені адміністративно-юрисдикційні повноваження Державтоінспекції у КУпАП. До ключових статей, що визначають компетенцію посадових осіб ДАІ під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення доцільно віднести ст. 255, яка визначає осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, в тому числі у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та ст. 222, згідно з якою посадові особи Державтоінспекції мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення, віднесені до їх компетенції.

На жаль, чинне законодавство у сфері безпеки дорожнього руху, незважаючи на постійне його оновлення, внесення змін та доповнень, все ж залишається недосконалим. Не є винятком і адміністративне деліктне



законодавство у сфері безпеки дорожнього руху. Лівова частка проблем адміністративної відповідальності за порушення правил безпеки руху та експлуатації дорожнього транспорту зумовлена вадами адміністративно-деліктного законодавства, насамперед, Кодексу України про адміністративні правопорушення. Серед найбільш рельєфних недоліків вітчизняного КУпАП (в частині регламентації деліктних відносин на транспорті) варто виділити наступні: суперечність окремих положень Кодексу основоположним принципам адміністративної відповідальності фізичних осіб – принципу індивідуалізації покарання, принципу презумпції невинуватості та ін.; існування, так званих, «неробочих» норм – норм, які з тих або інших об'єктивних причин неможливо застосувати на практиці (ст.ст. 80,81; ч. 1 ст. 121, ст. 125 і т.д.); відсутність диференціації відповідальності водіїв за керування транспортними засобами з різними видами технічних несправностей; неузгодженість ряду положень КУпАП із чинними Правилами дорожнього руху та іншими актами законодавства про дорожній рух; невідповідність санкцій багатьох адміністративно-деліктних норм ступеню суспільної небезпеки адміністративних деліктів у сфері безпеки дорожнього руху; недоліки процесуальних положень КУпАП [123, с. 34-35].

В цьому аспекті Т.О. Гуржій вказує на наступні недоліки адміністративно-деліктного законодавства у сфері безпеки дорожнього руху: надмірний «зазор» між верхньою і нижньою межею стягнень статей Розділу 10 КУпАП; формулювання диспозиції окремих статей Розділу 10 КУпАП не досить коректно (ч.1 ст. 121-2, ч.3 ст. 122, ст. 124-1 КУпАП); недоліки законодавчої конструкції санкцій адміністративно-деліктних норм, а також їх невідповідність загальним засадам накладення адміністративних стягнень; відсутність відповідальності водіїв транспортних засобів за порушення Правил дорожнього руху, що спричинили легкі тілесні ушкодження [124, с. 320-333].

Таким чином, усі наведені та багато інших недоліків чинного законодавства у сфері безпеки дорожнього руху перешкоджають ефективній реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень посадовими особами

Державтоінспекції, що у свою чергу негативно впливає на стан безпеки дорожнього руху, основним показником якого є кількість осіб, загиблих або травмованих у дорожньо-транспортних пригодах. Втім статистика й дотепер залишається невтішною.

Однак, не зважаючи на наявність прогалин у законодавстві, які дуже часто перешкоджають покращенню стану безпеки руху на автомобільному транспорті, Державтоінспекція як спеціалізований підрозділ МВС України вже понад сімдесят років продовжує залишатися основним суб'єктом правової охорони режиму безпеки дорожнього руху. Її повноваження в даній сфері суспільних відносин постійно розширювалися й удосконалювалися. Реформування Державтоінспекції триває вже багато років, і останнім часом особливо гостро постало питання про кардинальний перегляд змісту її прав та обов'язків, форм і методів функціонування.

Будучи правоохоронною структурою, Державтоінспекція наділена наглядовими, контрольними, дозвільними, реєстраційними, адміністративно-юрисдикційними та управлінськими повноваженнями щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, має право застосовувати широке коло заходів адміністративного примусу, надає незамінну допомогу іншим правоохоронним органам у боротьбі з правопорушеннями і злочинністю. На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що дослідження змісту адміністративних повноважень Державтоінспекції, в тому числі і юрисдикційних, надзвичайно актуальне в теперішній час, дозволяє оцінити її потенційні можливості позитивного впливу на безпеку дорожнього руху, запропонувати рекомендації щодо вдосконалення її функціонування.

У зв'язку з цим, з метою більш ефективного реалізації повноважень посадовими особами ДАІ, слід переглянути роль і місце Державтоінспекції в системі суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху, а також в структурі МВС України. Так, здійснення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері безпеки дорожнього руху не здатне принести значних результатів у зв'язку з перебуванням Державтоінспекції у складі МВС. Необхідне створення

державної служби, безпосередньо підпорядкованої Президенту України. До складу цієї установи доцільно було б включити підрозділи дорожньої міліції, основним призначенням яких було б здійснення адміністративно-юрисдикційних повноважень у сфері безпеки дорожнього руху.

Крім того, наразі назріла необхідність внесення змін до Положення про ДАІ МВС України, яке, на нашу думку, не відображає необхідної упорядкованості в системі повноважень Державтоінспекції, вимагає їх уточнення, доповнення та систематизації.

## **2.2. Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення підрозділам ДАІ**

Аналіз правозастосовної практики органів, наділених повноваженнями по розгляду і вирішенню справ про адміністративні правопорушення, дає підстави твердити, що однією з ключових проблем, які впливають безпосереднім чином на доступність та ефективність їх діяльності, є проблема вироблення чіткого механізму визначення кола питань, що становлять предмети відання кожного з них. Як справедливо зазначає А.Т. Комзюк, правильне вирішення питань підвідомчості – необхідна умова кваліфікованого, оперативного розгляду справ про адміністративні правопорушення [126, с. 25]. Немає в юридичній літературі і єдиної точки зору щодо обмеження переліку органів (посадових осіб), яким підвідомчі справи про адміністративні правопорушення [127, с. 11-12].

Інститут підвідомчості вперше отримав своє законодавче оформлення в минулому столітті в процесуальних кодексах СРСР, що регулюють цивільне судочинство. Саме цивілісти внесли найбільший внесок у вивчення теорії підвідомчості.

Інститут підвідомчості у правовому регулюванні суспільних відносин відіграє роль розподільного механізму, за допомогою якого держава забезпечує підключення до нього різних форм вирішення юридичних справ у відповідності до характеру тих суспільних відносин, з яких ці справи виникають. Дія цього

механізму забезпечується шляхом вказівки в законі на певні критерії, в залежності від яких конкретні справи надходять на розгляд зазначених у законі органів.

У науці процесуального права питання про характеристику правового змісту підвідомчості, її сутності є дискусійним. В теперішній час існує декілька основних позицій з даного питання.

Підвідомчість розуміється: як властивість справ, внаслідок якої вони підлягають розгляду певними органами [128, с. 15]; як коло справ, що розглядаються у судах [129, с. 63-64]; як суспільні відносини (адміністративно-правові), в яких суб'єкти адміністративної юрисдикції юридично компетентні [130, с. 77]; як поняття, похідне від терміну «відомство» – тобто система, сукупність установ, що обслуговують певну галузь державного управління [131, с. 31]; як належність спорів про право, які потребують державно-владного вирішення, до відання різноманітних юрисдикційних органів [132, с. 117]. Спробуємо охарактеризувати наявні на сьогоднішній день точки зору з даного питання.

У правовій літературі під компетенцією звичайно розуміють сукупність прав і обов'язків конкретного органу держави, покладених на нього для реалізації певних завдань і функцій [133, с. 158]. Таким чином, компетенція – це властивість державного органу, яка визначає обсяг його повноважень. Автори, які ототожнюють поняття підвідомчості і компетенції, вважають за необхідне ввести формулювання, яке конкретизує підвідомчість як предметну компетенцію, підкреслюючи тим самим, що мова йде тільки про ті повноваження, які пов'язані із здійсненням діяльності з розгляду і вирішення спорів про право та інших юридичних справ.

Слід погодитися з тими авторами, які розмежовують поняття предметної компетенції і підвідомчості. Як відзначав Ю. К. Осіпов, і предметна компетенція, і підвідомчість мають своїм завданням розмежування повноважень різних юрисдикційних органів в залежності від предмета їх діяльності. Однак, у них є істотна відмінність: вони характеризують зв'язок між правомочністю

суб'єкта і об'єкта дещо по-різному. Якщо предметна компетенція характеризує її з боку суб'єкта повноважень, то підвідомчість – з боку її об'єкта (того кола питань, яке може бути предметом реалізації будь-яким органом своїх повноважень). Але потрібно розуміти, що компетенція і підвідомчість є об'єктивно взаємозалежними категоріями, і тільки разом можуть забезпечити ефективне вирішення поставленого завдання.

Визначення підвідомчості як юрисдикції, на нашу думку, викликає заперечення. У літературі існують найрізноманітніші визначення даної категорії. Узагальнивши існуючі точки зору, можна сформулювати наступне *поняття юрисдикції – це сукупність наданих системі компетентних органів чи посадових осіб (або конкретному органу або посадовій особі) повноважень для реалізації правозастосовної діяльності по вирішенню віднесених до їх компетенції правових питань.*

Поняття компетенції та юрисдикції не тотожні, оскільки останнє за своїм змістом є набагато ширшим. Однак для предмета даного дослідження важливо відзначити їх певну подібність: як для компетенції, так і для юрисдикції ключовим елементом є така категорія, як «повноваження». Таким чином, характеристику, яку ми використовуємо для співвідношення компетенції і підвідомчості, доцільно застосовувати і для характеристики юрисдикції та підвідомчості.

Також невірним, на нашу думку, є й визначення підвідомчості як властивості справи. Слід погодитися з тими вченими, які вважають підвідомчість справи і властивість справи різними поняттями [126, с. 397]. Властивість справи визначається природою (характером) спірного матеріального правовідношення, нерозривно пов'язане з останнім, змінити яку законодавець не в змозі. Підвідомчість справи, на відміну від її властивості - «категорія перемінна», оскільки підвідомчість однієї і тієї ж справи може змінюватися в залежності від зміни конкретних соціально-економічних і політико-правових умов існування суспільства і держави. Однак властивості справи і віднесення її до відання того чи іншого органу об'єктивно

взаємопов'язані. У цьому зв'язку властивість справи потрібно розглядати як об'єктивний критерій визначення її підвідомчості. Саме цей критерій, як правило, є визначальним у відношенні того органу, який в силу властивих йому якостей краще за інших здатен вирішити конкретну справу. Крім об'єктивного критерію визначення підвідомчості існують і суб'єктивні, які не залежать від характеру справи: наприклад, потреби правозастосовної практики.

Що стосується визначення підвідомчості як кола справ, віднесених до компетенції певного юрисдикційного органу і як належності певних юридичних справ, що потребують державно-владного вирішення, до відання різних юрисдикційних органів, то видається, що між ними немає жодних сутнісних протиріч. Під час характеристики підвідомчості ключовим елементом є таке поняття як «коло спорів про право та інших правових питань». Виходить, що основна увага при даному підході фокусується саме на сукупності юридичних конфліктів, які потенційно вимагають або можуть вимагати для свого вирішення реалізації владної компетенції з боку певного органу або посадової особи, тим самим окреслюється сфера юрисдикційної діяльності суб'єкта публічної влади.

Більш правильним є трактування підвідомчості як належності спорів про право, які потребують державно-владного вирішення, до відання різноманітних юрисдикційних органів. Представляється, що «коло спорів про право та інших правових питань» є хоча і центральним, але не єдиним елементом категорії «підвідомчість». Підвідомчість на сучасному етапі розвитку суспільства є не тільки механізмом розподілу юридичних справ, але й виступає як засіб захисту порушених прав та інтересів, – юридична справа повинна вирішуватися тим органом, в якому це буде здійснено найбільш ефективно з точки зору оспорюваних інтересів конкретної особи. Отже, для реалізації таких завдань важливе значення має ще й характеристика органу, що здійснює правозастосовну діяльність: механізм його утворення, його правовий статус, система принципів, що лежать в основі його діяльності і т. д. В цьому аспекті необхідним елементом підвідомчості є також певний зв'язок між юридичною

справою і органом, до компетенції якого віднесено право на його вирішення.

Крім того, якщо визначати підвідомчість як «коло спорів про право та інших справ», то при такому трактуванні існує певна внутрішня нелогічність. Справа в тому, що «коло юридичних справ» – це те, що розподіляється, свого роду предмет підвідомчості. Втім ототожнювати категорію та її предмет невірно. Тим більше що зв'язок юридичної справи і юрисдикційного органу як необхідний елемент підвідомчості тут відходить на другий план. Термін «належність» є якісною характеристикою сукупності юридичних конфліктів і відображає їх взаємозв'язок з органом, що вирішує такі конфлікти. Думається, що на сьогоднішній день саме таке трактування найбільш повно розкриває сутність підвідомчості як самостійної правової категорії.

В рамках досліджуваної теми необхідно також розкрити питання про співвідношення підвідомчості і підсудності. У науковій літературі зустрічається їх ототожнення. Видається, що для такого висновку немає підстав. Тим більше що чинне законодавство визнає самостійне значення кожного з цих інститутів.

Можна з упевненістю сказати, що підсудність адміністративних справ у порівнянні з підвідомчістю є категорією з більш вузькою сферою застосування. Тобто, на підставі змісту глави 1 КАС України, яка визначає юрисдикцію і підсудність адміністративних справ, можна зробити висновок, що підсудність адміністративних справ використовується виключно в рамках адміністративного судочинства для визначення судового органу, уповноваженого вирішувати певний спір. Виходить, що в межах адміністративного судочинства завдання, що стоять перед підсудністю, за своєю суттю в чомусь збігаються з завданнями, що стоять перед підвідомчістю.

Слід частково погодитися з тими авторами, які визначають підсудність як належність підвідомчої судам юридичної справи до відання конкретного суду в рамках єдиної судової системи [134, с. 85]. Тут існує вельми істотна відмінність. На підсудність покладено завдання надати зацікавленій особі інформацію про те, в який конкретно суд потрібно звертатися. Саме для цього, в КАС України сформульовані правила предметної, територіальної, інстанційної підсудності, а

також підсудності кількох, пов'язаних між собою вимог. (ст.ст. 18-21 КАС України)

При визначенні підвідомчості справ про адміністративні правопорушення також необхідно враховувати різні її рівні і порядок послідовного їх вирішення. Залежно від цього можна виділити такі види підвідомчості справ про адміністративні правопорушення: 1) видова підвідомчість; 2) територіальна підвідомчість; 3) посадова підвідомчість [135, с. 80].

Приклад видової підвідомчості полягає у змісті статей глави 17 КУпАП. Саме в цій главі за відповідним державним органом або органом місцевого самоврядування закріплюється коло адміністративних проступків, справи про які він вправі розглядати і приймати по них відповідні рішення.

Територіальна підвідомчість, встановлена ст. 276 КУпАП, визначає, який саме орган адміністративної юрисдикції розглядатиме справу із врахуванням місця вчинення правопорушення, місця проживання правопорушника або місця обліку транспортного засобу.

Посадова підвідомчість спрямована на визначення правомочної посадової особи в рамках органу адміністративної юрисдикції щодо здійснення тих або інших дій. Так, докладний аналіз статей 221, 222 КУпАП дозволив зробити висновок, що законодавцем встановлені наступні суб'єкти розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху: а) суди; б) посадові особи Державтоінспекції, під якими розуміються начальники або заступники начальників підрозділів ДАІ, командири або заступники командирів окремих підрозділів Державтоінспекції, начальники відділів внутрішніх справ або особи, які виконують їх обов'язки, а також працівники Державтоінспекції, які мають спеціальні звання [69]. Слід також зазначити, що посадові особи Державтоінспекції уповноважені не тільки розглядати справи, віднесені до їх компетенції, але й складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху згідно статті 255 КУпАП. До того ж, посадові особи Державтоінспекції складають протоколи не лише про правопорушення, розгляд справ про які віднесено до їх компетенції, але і про деякі



правопорушення, підвідомчі іншим суб'єктам адміністративної юрисдикції. Зокрема, за протоколами, складеними посадовими особами ДАІ, значну кількість справ розглядають судді районних (міських) судів. Такі протоколи, разом з іншими адміністративними матеріалами також попередньо перевіряються працівниками підрозділів адміністративної практики ДАІ, на предмет кваліфікації вчиненого, оцінки достовірності зібраних у справі доказів, з'ясування наявності пом'якшуючих, обтяжуючих, а також обставин, що виключають подальше провадження у справі, визначення підвідомчості даної справи, після чого направляють її компетентному органу для вирішення по суті.

Спробуємо здійснити характеристику адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху, підвідомчих Державтоінспекції. Слід зазначити, що за кількістю протиправних виявів правопорушення у сфері дорожнього руху є найбільш поширеними серед усіх інших адміністративних проступків. Тільки за порушення правил дорожнього руху підрозділами Державтоінспекції щорічно притягається до адміністративної відповідальності понад 9 млн. правопорушників. Ці справи становлять майже 80% загального «юрисдикційного навантаження» органів внутрішніх справ [136, с. 49].

Елементи складу адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху мають усі загальні характеристики відповідно до загальної теорії права та загальної теорії адміністративного права, але в той же час мають і специфічні особливості.

В.В. Головка підкреслює, що особливістю правопорушень у сфері дорожнього руху є те, що шкода суспільним відносинам заподіюється в основному під час порушення Правил дорожнього руху та експлуатації транспортних засобів [137, с. 47]. Для характеристики родового об'єкта правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху необхідно визначити ті конкретні правовідносини, які регулюються і охороняються адміністративно-правовими нормами, що передбачають застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення Правил дорожнього руху. Аналіз цих норм свідчить, що вони спрямовані на суворе додержання порядку дорожнього руху,

який забезпечує нормальну, ритмічну і чітку роботу автомобільного транспорту і тим самим створюють умови безпечного дорожнього руху. Однак, питання про об'єкт адміністративного правопорушення у сфері дорожнього руху й дотепер є дискусійним. Приміром, важко погодитися з думкою С.І. Чушкіна, який виділяє в якості об'єкта правопорушення «адміністративно-правові норми, що встановлюють певний порядок дорожнього руху» [138, с. 36], оскільки відповідно до загальної теорії адміністративного права об'єктом є суспільні відносини. Також, спірною видається позиція М.Я. Масленнікова, який розглядає потерпілого як об'єкт протиправного посягання, який встановлюється при виявленні ознак адміністративного правопорушення [139, с. 82]. Адже, згідно зі ст. 269 КУпАП потерпілим є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду.

Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що об'єктами правопорушень у сфері дорожнього руху є життя, здоров'я і власність його учасників, їхні права та законні інтереси, а також встановлений порядок управління.

Розглядаючи об'єктивну сторону адміністративних правопорушень у сфері дорожнього руху можна відзначити, що дорожні правопорушення вчиняються як шляхом дії (керування транспортним засобом у стані сп'яніння, перевищення встановленої швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал світлофора або жест регулювальника і т.д.), так і бездіяльності (порушення вимог дорожніх знаків та розмітки проїзної частини доріг, не надання переваги в русі маршрутному транспортному засобу або транспортному засобу з включеними спеціальними світловими і звуковими сигнальними пристроями, ненадання переваги у русі пішоходам або іншим учасникам дорожнього руху і т.д.).

Слід також враховувати, що настання адміністративної відповідальності пов'язане не з самим фактом недодержання відповідних вимог (що стосуються реєстрації транспортних засобів, проходження обов'язкового технічного контролю, встановлення державних номерних знаків і т.д.), що висуваються до

транспортних засобів, а з управлінням ними з порушенням встановлених правил [140, с. 554]. До наслідків таких дій Б.В. Россинський відносить створення небезпеки в дорожньому русі, створення перешкоди іншим учасникам дорожнього руху, аварійної ситуації чи скоєння дорожньо-транспортної пригоди. Таким чином, безпечне управління транспортним засобом можливо тільки за умови розуміння водієм його ролі і місця в суспільстві, а також відповідальності, яка покладається на нього у зв'язку з отриманням права керування. Відповідно до вищевикладеного можна виділити таку особливість об'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері дорожнього руху, як вчинення їх у переважній більшості випадків у формі протиправних дій.

Важливо відзначити, що суб'єктами правопорушень у сфері дорожнього руху є фізичні осудні особи, які досягли певного віку, – громадяни України, іноземці і особи без громадянства, а також посадові особи. Найбільш поширений спеціальний суб'єкт правопорушень, передбачений даною главою – водій. Так, протягом 2001-2013 р.р. працівниками ДАІ було зафіксовано понад 60 млн. порушень Правил дорожнього руху (читай – адміністративних проступків у сфері БДР): 4,2 млн. – у 2001 р., 4,8 млн. – в 2002 р., 5,4 млн. – в 2003 р., 5,3 млн. – в 2004 р., 4,8 млн. – в 2005 р., 6,1 млн. – в 2006 р., 7,7 млн. – в 2007 р., 8,1 млн. – в 2008 р., 6,8 млн. – в 2009 р., 6,7 млн. – у 2010 р., 7,1 – у 2011 році, 7,7 – у 2012 році, 7,9 – у 2013 році [124, с. 320-333]. Слід відзначити, що у 95% випадків порушення відбулись з вини водіїв транспортних засобів.

Вік, після досягнення якого настає адміністративна відповідальність водіїв за порушення правил дорожнього руху, визначений ст. 12 КУпАП. Так, адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. Однак, існують особливості суб'єктів в залежності від транспортних засобів. Необхідно зауважити, що право на керування транспортними засобами відповідної категорії може бути надано: мототранспортними засобами і мотоколясками (категорії А1, А) - особам, які досягли 16-річного віку; автомобілями, колісними тракторами, самохідними машинами, сільськогосподарською технікою, іншими

механізмами, які експлуатуються на вулично-дорожній мережі, всіх типів (категорії В1, В, С1, С, Т), за винятком автобусів, трамваїв і тролейбусів, - особам, які досягли 18-річного віку; автомобілями з причепами або напівпричепами (категорії ВЕ, С1Е, СЕ), а також призначеними для перевезення великогабаритних, великовагових і небезпечних вантажів, – особам, які досягли 19-річного віку; автобусами, трамваями і тролейбусами (категорії D1, D, D1Е, DE, Т) – особам, які досягли 21-річного віку [62].

Водій транспортного засобу виступає суб'єктом дорожнього правопорушення незалежно від того, чиєю власністю є транспортний засіб, а також від часу і місця його роботи, при цьому особа вважається водієм, коли вона власноруч керує транспортним засобом, а також коли, здійснюючи керування разом з учнем-водієм, навчає водінню транспортним засобом.

Як вже зазначалось, підставою притягнення до адміністративної відповідальності є вчинення адміністративного правопорушення. Перенесення відповідальності безпосередніх порушників Правил дорожнього руху на осіб, які знаходяться у них в службовому підпорядкуванні, є неприпустимим. У той же час для адміністративних правопорушень у сфері дорожнього руху характерні ситуації, коли у зв'язку із вчиненням одного правопорушення до відповідальності притягуються декілька осіб: одна, дві, три і більше. Наприклад, за експлуатацію несправного транспортного засобу до адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті як водій, так і посадова особа, відповідальна за технічний стан транспорту. У подібних випадках адміністративна відповідальність винних осіб настає не за співучасть в одному і тому ж правопорушенні, а за вчинення кожним із них самостійних правопорушень, передбачених різними правовими нормами.

Відзначимо, що посадові особи, відповідальні за безпеку руху і експлуатацію транспортних засобів є суб'єктами правопорушень, передбачених ст.ст. 80, 127-1, 128, 128-1, 129, 132-1, 139, 140. Цікавим, з цього приводу, є досвід Російської Федерації, де в якості таких посадових осіб відповідно до ст. 12.35 і 12.36 КпАП РФ можуть виступати працівники Державної інспекції

безпеки дорожнього руху МВС Росії. Дана стаття дозволяє захистити права і законні інтереси водіїв від свавілля посадових осіб дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції та інших служб за допомогою встановлення адміністративної відповідальності за блокування коліс, евакуацію транспортних засобів, зняття номерних знаків, примусове направлення на здачу іспитів з теорії та практики водіння осіб, які отримали в установленому порядку водійські посвідчення, а також за застосування до власників транспортних засобів, водіїв та інших учасників дорожнього руху будь-яких інших заходів адміністративного примусу, не передбачених нормами КпАП РФ [141, с. 119].

Отже, виокремлення у якості спеціальних суб'єктів водіїв, пішоходів, посадових осіб є особливістю розглянутого елемента складу правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. Важливо вказати й на таку особливість, як залежність віку отримання посвідчення водія від виду транспортного засобу.

В. В. Головкин зауважує, що з суб'єктивної сторони адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху характеризуються частіше умисною, рідше – необережними формами вини [137, с. 50]. Вина – це психічне ставлення особи до своєї протиправної дії або бездіяльності та її наслідків, вона має місце там, де особа має можливість обирати, тобто поступати по-різному в одній і тій же ситуації, коли об'єктивно існує більш ніж один варіант можливої поведінки.

Зауважимо, що адміністративні правопорушення в галузі дорожнього руху відбуваються як із прямим умислом, так і з непрямым. Наприклад, проїзд водія на заборонний сигнал світлофора, коли він бачив заборонений сигнал, але не став зупинити транспортний засіб, вважається умисним правопорушенням. Прикладом непрямого умислу, на нашу думку, може слугувати випадок, коли водій не зміг побачити, наприклад через негоду, заборонений сигнал світлофора, і, свідомо допускаючи, що їде на заборонний сигнал світлофора, проїхав на червоне світло, хоча настання подібних шкідливих наслідків не бажав.

До необережних правопорушень Б. В. Россинський відносить випадок, коли водій під'їхав до перехрестя на великій швидкості, розраховуючи

встигнути зупинити автомобіль при сигналі, що забороняє рух, але не зміг цього зробити і виїхав на перехрестя, на заборонений сигнал світлофора [140, с. 559]. У той же час В. С. Веденін відзначає, що найчастіше у працівника ДАІ не виникає питання, чи визнавати водія винним, навіть у випадку відсутності доказів, крім складеного протоколу про адміністративне правопорушення, оскільки, на думку особи, що притягається до адміністративної відповідальності, «не довіряти показам інспектора, що склав протокол про адміністративне правопорушення, немає підстав, оскільки його свідчення послідовні і несуперечливі, особиста зацікавленість у результатах розгляду справи відсутня» [142, с. 19]. Погоджуємося з даним автором та вважаємо, що тим самим грубо порушуються положення статті 268 КУпАП, яка закріплює перелік прав, які надані особі, що притягається до адміністративної відповідальності.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що переважання умисної форми вини є специфікою суб'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері дорожнього руху. Крім того, слід підтримати позицію тих учених [143, с. 532], які пропонують законодавчо закріпити визначення поняття «складу адміністративного правопорушення», що, на наш погляд, призведе до вирішення спірних питань, що стосуються складу адміністративних проступків, в тому числі у сфері дорожнього руху.

Таким чином, в результаті проведеного аналізу підвідомчості у адміністративному та інших галузях права, а також характеристики адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху, можна виокремити найхарактерніші ознаки підвідомчості справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, а саме:

– підвідомчість справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху відіграє роль розподільного механізму, за допомогою якого держава забезпечує підключення до нього різних форм вирішення юридичних справ у відповідності до характеру тих суспільних відносин, з яких ці справи виникають;

– головним своїм призначенням підвідомчість справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху має розмежування повноважень між компетентними органами;

– підвідомчість справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху визначає коло адміністративних деліктів, справи про які віднесені законом на розгляд посадових осіб Державтоінспекції, а також суду.

До того ж, для встановлення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, слід враховувати певні її особливості, які пов'язані із:

– множинністю органів, що мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху;

– визначенням суб'єктів розгляду справ про адміністративні правопорушення (до таких суб'єктів окрім посадових осіб Державтоінспекції відносяться також районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді);

– особливістю суспільних відносин у сфері безпеки дорожнього руху, які регулюються нормами адміністративно-деліктного права (охорона і безпека руху та транспорту; порядок реєстрації і безпеки експлуатації транспорту; громадський порядок і громадська безпека на транспорті; встановлений порядок управління; право власності та майнові відносини у галузі автомобільного транспорту).

– особливістю адміністративно-правового статусу осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності (водії, пішоходи, погоничі тварин, громадяни України, іноземці, особи без громадянства, посадові особи тощо).

Таким чином, підвідомчість справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху являє собою їх розмежування в залежності від компетенції органів, уповноважених розглядати зазначену категорію справ.

### **2.3. Види та характеристика процедур адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ**

Останніми роками полеміка з приводу адміністративних процедур точиться як в Україні, так і за її межами, як на законодавчому рівні, так і в середовищі практичних працівників, а також і серед науковців. Особливо глибоко дослідженням даної проблеми займаються представники науки адміністративного права, вважаючи її (не без підстав) адміністративно-правовою категорією.

Необхідність адміністративних процедур, їх детальної розробки та закріплення в законодавчому порядку диктується цілим рядом причин, серед яких на першому місці, як нам видається, є завдання їх розробки в умовах розбудови правової держави, подальшого розвитку демократичних засад у суспільстві, підвищення ефективності та якості діяльності всіх державних органів (і в першу чергу органів виконавчої влади), їх відкритості та прозорості для громадян, оптимізації їх функціонування в процесі проведення в країні адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування.

Значущість і важливість вдосконалення процедур діяльності суб'єктів публічної адміністрації була визначена як одне з першочергових завдань при проведенні адміністративної реформи. Однак, прийняті останнім часом нормативно-правові акти не вирішили проблем з надання значущих суспільних послуг і не забезпечили взаємодії з іншими державними органами, громадянами та юридичними особами, які виступають споживачами послуг.

В теорії адміністративного права процедура визначається як офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь [74, с. 1179]. У науковій літературі можна знайти й інші визначення цього поняття. Наприклад, поширеним є визначення адміністративної процедури як нормативно встановленого порядку послідовно здійснюваних дій суб'єктів права для реалізації їх прав і обов'язків [144, с. 4]. Р.С. Тихий визначає адміністративну процедуру як нормативно врегульовану діяльність органів виконавчої влади, яка забезпечує порядок прийняття владних управлінських



рішень посадовими особами, в тому числі розгляд і вирішення конкретних адміністративних справ [145, с. 8].

Сутність адміністративної процедури з позицій форми управлінської діяльності органів виконавчої влади досліджували Ю. М. Козлов, Л.Л. Попов, які вказували, що адміністративною процедурою є різноманітні управлінські дії виконавчої влади та їх місцевих представників, включаючи контрольні-наглядові дії, порядок і правила їх підготовки, а також діловодство та інші подібні управлінські дії [146, с. 392-393]. Російський вчений І. М. Машаров, спираючись на думку Б. М. Лазарева, характеризує адміністративну процедуру як урегульований адміністративно-процесуальними нормами спеціальний порядок здійснення адміністративним органом зовнішньої адміністративно-публічної діяльності (провадження) щодо вирішення підвідомчих йому категорій однорідних індивідуальних адміністративних справ або здійснення цим органом інших юридично значимих (адміністративно-правових) дій поза межами будь-яких адміністративних проваджень [147, с. 170-171].

Точка зору І. М. Машарова вбачається дещо плутаною, адже вчений вказує на врегулювання адміністративної процедури адміністративно-процесуальними нормами і водночас підкреслює позапроцесуальний характер адміністративної процедури. Проте, у наведеному визначенні перспективним вбачається урахування такої предметної спрямованості адміністративної процедури, як вчинення (або «здійснення» за визначенням І. М. Машарова) юридично значимих дій. Слід додати до цього цілеспрямований характер вчинення таких дій, що підкреслить їх організаційний зміст. Крім того, формулюючи поняття адміністративної процедури відносно діяльності судів і суддів, доцільно врахувати мету її здійснення – забезпечення належної організації діяльності судів, незалежність суддів та якість відправлення правосуддя. Така мета впливає з міжнародних стандартів у сфері судочинства, зокрема – з Висновку № 1 (2001 р.) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів [148, с. 18-32].

Цікавою є позиція О.С. Беркутової, яка визначає адміністративні процедури як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами правозастосовну діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на реалізацію своїх повноважень у взаємовідносинах із не підпорядкованими їм громадянам та їхнім об'єднанням і не пов'язану з розглядом спорів або застосуванням примусових заходів [149, с. 9]. Виходячи з цього визначення, можна зробити висновок про те, що О.С. Беркутова розглядає лише позитивні відносини, в яких реалізуються адміністративні процедури. На нашу думку, ця точка зору є спірною.

Дискусійним також є судження Ю.М. Козлова, який стверджує, що управлінські дії, пов'язані з реалізацією, наприклад, дозволів, реєстрації, з підготовкою правових актів тощо, з вчиненням розпорядчих дій правовиконавчого характеру, також є процесуальними. Надалі ж він вживає поняття «адміністративно-процедурна» діяльність, яка існує поряд із адміністративно-юрисдикційним процесом. При цьому Ю.М. Козлов виділяє два види адміністративно-процесуальної діяльності: а) адміністративно-юрисдикційна; б) адміністративно-процедурна, підкреслюючи, що в «першому випадку в центрі уваги – здійснення виконавчими органами (посадовими особами) функції правоохорони в процесі здійснення юрисдикційної діяльності в її традиційному розумінні. У другому випадку маються на увазі розпорядчі дії виконавчих органів (посадових осіб) щодо здійснення встановлених адміністративно-правовими нормами різноманітних адміністративних процедур, не пов'язаних з юрисдикцією. Це – реалізація дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та т.п. функцій і повноважень» [100].

Таким чином, вчений пропонує розглядати адміністративне провадження переважно як організаційно-процедурне. З такою постановкою питання погодитися не можна, оскільки управлінський адміністративний процес, об'єднуючи різні види проваджень, складається з правових процедур, призначення яких не стільки в організації повсякденної роботи державних органів (внутрішньоорганізаційна діяльність), скільки в забезпеченні владної,

зовнішньо спрямованої діяльності їх апарату, позитивного порядку реалізації ними диспозицій правових норм. Отже, пропонуємо розглядати правову процедуру, на відміну від організаційної, як врегульований законодавством порядок вчинення певної дії, спрямованої на досягнення конкретного правового результату.

Правові процедури, на нашу думку, можна розподілити на два види: матеріальні і процесуальні. При цьому до процесуальних процедур відноситься діяльність юрисдикційного, позасудового характеру з реалізації санкцій та захисту охоронюваних правовідносини із застосуванням заходів державного примусу. Яскравим прикладом сукупності таких процесуальних процедур може слугувати адміністративно-юрисдикційний процес, в якому:

- в переважній більшості випадків адміністративно-юрисдикційну діяльність здійснюють позасудові державні органи, наділені відповідними владними повноваженнями, до яких, зокрема, відноситься і Державтоінспекція, а у визначених законом випадках – суди;

- уповноважені суб'єкти у сфері юрисдикційної діяльності реалізують санкції, передбачені КУпАП та іншими нормативними актами;

- ці суб'єкти реалізують основні завдання адміністративно-юрисдикційного процесу: охорону громадського порядку та громадської безпеки, прав, свобод і законних інтересів громадян, запобігання правопорушенням і т.д., тобто захищають охоронювані правовідносини;

- з метою виконання своїх функцій і завдань суб'єкти адміністративно-юрисдикційного процесу застосовують заходи державного примусу (попереджувальні, запобіжні, адміністративно-відновлювальні та заходи адміністративного стягнення).

З приводу співвідношення категорій «процедура» і «стадія» цікавою, на наш погляд, є думка Е.Ф. Демського, який доходить висновку, що процедура — це формально визначені порядок і умови вчинення дій учасниками процесу на певній стадії або етапі адміністративного процесу, на певному часовому відтинку щодо забезпечення, вирішення конкретних адміністративних справ,

способів процесуального оформлення розгляду справи та їх фіксації [150, с. 134]. Слід погодитися із твердженням автора та доповнити його висновком про те, що «стадія» і «процедура» – це взаємозалежні, взаємопов’язані категорії, які співвідносяться одна з одною як статика і динаміка. Тобто процедура – це певні дії, урегульовані правовими нормами, а стадія – це власне сукупність таких дій які логічно змінюють одна одну та відбуваються у рамках провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Таким чином, на підставі проведеного аналізу можна зробити висновок, що в адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції переважають правові процедури негативного (юрисдикційного) характеру, які, на нашу думку, можна класифікувати наступним чином: а) процедури на стадії порушення справи про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху; б) процедури на стадії розгляду справи та прийняття по ній рішення; в) процедури на стадії адміністративного оскарження; г) процедури на стадії виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху.

Отже, для більш докладної характеристики адміністративно-юрисдикційних процедур, здійснюваних посадовими особами Державтоінспекції, слід, на нашу думку, більш детально зупинитися на характеристиці стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху.

Стадія порушення справи про адміністративне правопорушення є початковою і має своїм призначенням створення процесуальних умов щодо реалізації завдань провадження відповідно до чинного адміністративно-деліктного законодавства. В юридичній літературі можна зустріти декілька визначень цієї стадії. Наприклад, Г.П. Бондаренко, І.І. Веремєнко С.Т. Гончарук, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Є. Луньов, Ф.Д. Фіночко вважають, що перша стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення називається адміністративне розслідування [136, с. 61; 151, с. 112; 32, с. 185; 152, с. 152], М.Я. Масленніков називає її «установлення факту

протиправного діяння та його фіксацію (порушення справи)» [153, с. 17], у той же час А. П. Шергін визначає її як «первинні процесуальні дії» [10, с. 90].

На нашу думку, найменування даної стадії, доцільно визначити як порушення справи про адміністративне правопорушення і адміністративне розслідування. Таке визначення першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення не тільки показує черговість процесуальних дій, здійснюваних на даній стадії, але й більш повно відображає її зміст.

До речі, чинний КУпАП доволі активно оперує терміном «справа про адміністративне правопорушення», який використовує у назвах розділів, глав і статей, а нормами ст. 250 «Прокурорський нагляд за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення» наділив прокурора правом «порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення». Звідси випливає таке: а) адміністративно-деліктне провадження порушується, а не виникає якимось іншим чином; б) процесуальною формою здійснення такого провадження є справа про адміністративне правопорушення (проступок).

Утім, КУпАП не розкриває зміст поняття «порушення справи про адміністративний проступок». Більше того, він не фіксує момент, з якого вона має вважатися порушеною, і не визначає процесуального документа, яким порушення справи оформлюється. Але КУпАП вказує на матеріальну обставину, за наявності якої справа має бути порушена. Цією обставиною є наявність ознак адміністративного проступку в діях певних осіб.

Цей термін («ознаки адміністративного проступку») законодавець використовує один раз у ст. 38 КУпАП «Строки накладення адміністративного стягнення» у такому контексті: «У разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але при наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття».

З фрази «при наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено...» випливає, що законодавець не розмежує (або вважає за недоцільне чітко розмежування) понять, які містяться у статтях 38, 245, 251, 252, 283: а) ознаки адміністративного правопорушення; б) докази в справі про адміністративні правопорушення; в) фактичні дані щодо правопорушення; г) обставини справи. Це дає підстави вважати, що порушення справи про адміністративний проступок пов'язано з моментом встановлення його ознак і їх документальної фіксації [154, с. 174].

Порушення справи про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху має свої особливості, які полягають у безпосередньому виявленні посадовою особою Державтоінспекції (у переважній більшості випадків) факту адміністративного правопорушення. У зв'язку з тим, що питання про порушення справи про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху вирішується посадовою особою Державтоінспекції за її власною ініціативою, в діях працівника ДАІ, не простежується зовнішнього збуджуючого початку, так би мовити поштовху до вирішення питання про порушення справи. Особливості порушення справи про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху під час безпосереднього виявлення посадовою особою Державтоінспекції факту адміністративного правопорушення полягають у відсутності документальної фіксації факту виявлення проступку, що у свою чергу негативно впливає на ступінь контрольованості діяльності працівника ДАІ на першій стадії провадження. Крім того, припущення щодо наявності складу адміністративного проступку у сфері безпеки дорожнього руху має суб'єктивний характер, тобто виникає лише у свідомості посадової особи Державтоінспекції, яка виявила факт правопорушення. Якщо таке суб'єктивне припущення не підтверджується, не виникає необхідності його офіційного спростування шляхом винесення будь-якого спеціального офіційного документа (приміром, ухвали чи постанови).

На відміну від провадження у кримінальній справі, в якому виключається участь слідчого або дізнавача, якщо вони були свідками злочину [155] посадові особи Державтоінспекції, які безпосередньо виявили адміністративний проступок у сфері безпеки дорожнього руху, самі правомочні здійснювати провадження у цій справі. На нашу думку, зазначене положення є справедливим, оскільки інше б суперечило принципу швидкості та економічності адміністративного провадження.

До адміністративних юрисдикційних процедур на стадії порушення справи про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху доцільно віднести наступні:

- 1) первинні процесуальні дії пов'язані із порушенням адміністративної справи і з'ясуванням фактичних обставин;
- 2) адміністративне розслідування;
- 3) складення протоколу про адміністративне правопорушення;
- 3) направлення справи суб'єкту адміністративної юрисдикції для розгляду.

Процедура по здійсненню первинних процесуальних дій починається з моменту порушення справи про адміністративне правопорушення і включає в себе аналіз отриманої інформації про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, з'ясування фактичних обставин справи (збір і закріплення доказів), кваліфікацію правопорушення, процесуальне оформлення результатів проведених первинних процесуальних дій. При цьому необхідно враховувати обставини, зазначені в ст. 247 КУпАП, за наявності яких справа про адміністративне правопорушення не порушується, а порушена підлягає закриттю.

Отже, під час реалізації процедури по здійсненню первинних процесуальних дій посадова особа Державтоінспекції, повинна установити фактичні обставини вчинення проступку. Зазвичай ці обставини поділяють на дві групи:

- 1) обставини, що мають безпосереднє значення для вирішення питання про наявність чи відсутність складу проступку;

2) обставини, що перебувають за рамками складу правопорушення, але мають значення для індивідуалізації відповідальності.

Відповідно до ст. 245 КУпАП завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності. З'ясувавши причини і умови, що сприяють вчиненню адміністративного проступку у сфері безпеки дорожнього руху, посадова особа Державтоінспекції має можливість оперативно вжити заходів щодо усунення цих причин та умов і попередження аналогічних проявів у майбутньому.

З'ясування фактичних обставин справи про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху може здійснюватися різними способами, основним з яких є опитування. Проведення опитування допускається по відношенню до будь-яких осіб, в яких є відомості, що мають значення для вирішення адміністративної справи. Це можуть бути свідки, правопорушники, експерти, фахівці. Дослідження фактичних обставин може здійснюватися за допомогою матеріальних носіїв інформації (речових доказів і документів), одержуваних у результаті затримання порушника, особистого огляду і огляду речей, транспортних засобів, вилучення посвідчення водія або ліцензійної картки на транспортний засіб та інших заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Крім того, під час реалізації зазначеної процедури посадова особа Державтоінспекції повинна кваліфікувати виявлений проступок у відповідності з матеріальними нормами КУпАП, що встановлюють адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху.

Спірним, на нашу думку, є твердження вчених, які вважають, що процедура здійснення первинних процесуальних дій завершується складанням протоколу про адміністративне правопорушення [156, с. 164]. Зазначеному



підходу, на нашу думку, бракує врахування сучасного стану осмислення адміністративно-деліктної сфери і розвитку законодавства про адміністративні проступки. Його відбитком є спроба об'єднати стадію порушення справи і стадію розслідування в одну – першу стадію провадження. До такого висновку підштовхують особливості протоколу як процесуального документа. Адже він є документом комплексним. У протоколі не тільки фіксується факт проступку, а й містяться відомості про особу порушника, висновок щодо кваліфікації діяння за відповідною статтею Кодексу, дані про свідків і потерпілих, пояснення порушника, а також інші відомості, необхідні для вирішення справи і відшкодування заподіяної матеріальної шкоди.

На практиці складання протоколу про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху фактично і юридично виглядає адміністративним розслідуванням, а з огляду на те, що саме він у багатьох випадках виступає первинним документом щодо порушення справи, стають зрозумілими труднощі з розмежування зазначених юрисдикційних процедур.

На наш погляд, сьогоднішня адміністративно-деліктна практика є першим і найголовнішим замовником щодо вирішення зазначеного питання не тільки з огляду на сучасний стан відповідних матеріальної і процесуальної підгалузей адміністративного права, а перш за все – внаслідок урахування тенденцій їх розвитку.

Аналіз матеріальної частини КУпАП свідчить про наявність значної кількості статей, які передбачають відповідальність за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, в яких сформульовані склади, що потребують для їх встановлення відповідного перебігу часу. У таких випадках юридично коректно вести розмову про первинне виявлення ознак проступку, а тому складання протоколу відповідно до вимог статей 254 і 256 можливо лише після з'ясування всіх обставин і отримання висновків про виконання особою відповідного складу, передбаченого законом. Тобто, вони вимагають перш за все проведення розслідування, а потім – складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Процедура адміністративного розслідування становить комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин проступку, їх фіксування і кваліфікацію. Під час адміністративного розслідування створюється передумова для об'єктивного і швидкого розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, застосування до винного передбачених законом заходів впливу.

На жаль, чинний КУпАП не визначає коло питань, які підлягають обов'язковому з'ясуванню під час проведення адміністративного розслідування. Вважаємо за доцільне доповнити КУпАП *статтею 247-1 «Обставини, що підлягають з'ясуванню під час проведення адміністративного розслідування у справах про адміністративні правопорушення»* такого змісту:

*«Посадова особа під час проведення адміністративного розслідування у справі про адміністративне правопорушення повинна з'ясувати наступні обставини:*

- наявність події адміністративного правопорушення;*
- наявність даних щодо особи, яка вчинила протиправні дії (бездіяльність), за які КУпАП передбачена адміністративна відповідальність;*
- винність особи у вчиненні адміністративного правопорушення;*
- обставини, що пом'якшують або обтяжують адміністративну відповідальність;*
- характер і розмір шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням;*
- інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, а також причини і умови вчинення адміністративного правопорушення».*

Адміністративне розслідування розпочинається з етапу доказування (доведення) факту проступку. Доказування полягає у виявленні, процесуальному оформленні і дослідженні доказів, якими, згідно із ст. 251 КУпАП є будь-які фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та

інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, протоколом про вилучення речей та документів, а також іншими документами [2]. В теорії права існують три підходи до визначення сутності доказів.

Перший підхід полягає в розумінні доказів як фактичних даних, за допомогою яких у визначеному законом порядку суд встановлює невідомі факти [157, с. 10]. Представники другого підходу пропонують розуміти під доказами як факти об'єктивної дійсності, тобто фактичні дані, так і засоби їх встановлення, тобто джерела відомостей про факти [158, с. 8]. Що стосується третього підходу, (ми поділяємо цю точку зору) то його представники розглядають докази як єдине поняття, в якому взаємопов'язані фактичні дані і засоби доказування, що відповідає змісту і сенсу закону [159, с. 8].

В якості засобів доказування КУпАП називає: протокол про адміністративне правопорушення; пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; пояснення потерпілих, свідків; висновок експерта; речові докази; показання технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху; протокол про вилучення речей і документів; а також інші документи.

Процесуальне оформлення результатів розслідування завершується складанням протоколу про адміністративне правопорушення. Слушною є точка зору, згідно з якою саме протокол про адміністративне правопорушення є процесуальним документом, що фіксує закінчення розслідування. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством (ст. 258 КУпАП). Протокол про адміністративне правопорушення не належить до документів вільної форми, таких як, приміром, пояснення або акт. Закон (ст. 256 КУпАП) встановлює обов'язковий перелік

відомостей та атрибутів, які мають міститися у протоколі. Вони поділяються на три групи:

по-перше, це відомості, що стосуються обставин вчинення адміністративного правопорушення. У протоколі зазначаються місце, дата і суть вчиненого проступку. В обов'язковому порядку наводиться стаття Кодексу, що передбачає адміністративну відповідальність за це правопорушення. У разі вилучення у порушника предметів або документів до протоколу вноситься відповідний запис;

по-друге, це відомості про особу правопорушника: прізвище, ім.'я, по батькові, вік, рід занять, матеріальне становище, місце проживання і роботи, документ, що посвідчує особу (посвідчення водія, паспорт або інший документ);

по-третє, це відомості, що стосуються форми протоколу. Тут зазначаються дата і місце його складання, прізвище і посада посадової особи Державтоінспекції, яка склала протокол (до речі, відсутність відомостей про посадову особу ДАІ робить його недійсним, оскільки невідомо, складений він повноважною на те особою чи ні); прізвище і адреса свідків і потерпілих, якщо вони є.

Слід зазначити, що особливістю оформлення адміністративних матеріалів за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху є обов'язкова наявність свідків під час скоєння певних видів правопорушень. Так, у разі оформлення протоколу про адміністративне правопорушення, передбаченого частиною четвертою статті 122, частиною третьою статті 123, частинами першою - четвертою статті 130 КУпАП, наявність свідків є обов'язковою [69]. Нагадаємо, що частина четверта статті 122 передбачає відповідальність водіїв транспортних засобів за створення аварійної обстановки під час скоєння правопорушень. Слід звернути увагу, що відповідальність за створення аварійної обстановки також передбачена частиною четвертою статті 127 «Порушення правил дорожнього руху пішоходами, велосипедистами та особами, які керують гужовим транспортом, і погоничами тварин» та частиною четвертою статті 140

«Порушення правил, норм і стандартів при утриманні автомобільних доріг і вулиць, невжиття заходів щодо своєчасної заборони або обмеження руху чи позначення на автомобільних дорогах і вулицях місць провадження робіт». Виникає запитання: чим за юридичними ознаками або тяжкістю наслідків відрізняється створення аварійної обстановки за ч. 4 ст. 122 КУпАП від проступків, відповідальність за які передбачена ч. 4 ст. 127 або ч. 4 ст. 140 КУпАП?

Крім того, також в обов'язковому порядку свідки залучаються під час документування правопорушень, відповідальність за які передбачена частиною третьою статті 123 «Порушення правил руху через залізничні переїзди, вчинене водієм транспортного засобу під час надання послуг з перевезення пасажирів або під час перевезення небезпечних вантажів». Проте відповідальність за порушення правил перевезення пасажирів передбачена також частиною другою статті 121 та статтею 121-2, а відповідальність за дорожнє перевезення небезпечних вантажів передбачена також статтею 132-1 КУпАП. Під час оформлення правопорушень за вказаними статтями, свідки в обов'язковому порядку не залучаються. Безумовно, тяжкість наслідків дорожньо-транспортних пригод, які відбуваються на залізничних переїздах набагато серйозніша та більш важка у порівнянні з пригодами, що скоєні на вулично-шляховій мережі, але статистичні дані говорять про загальне збільшення кількості ДТП за участю водіїв автобусів. Так, на вулично-шляховій мережі держави за участю водіїв автобусів усіх форм власності кількість дорожньо-транспортних пригод збільшилась на 10,5%, що складає 919 випадків (з 7792 до 8711). Крім того, кількість учасників дорожньо-транспортних пригод за участю водіїв автобусів збільшилась на 9,7%, що складає 1930 осіб (з 18058 до 19988), з них кількість загиблих збільшилась на 18,2%, що складає 56 осіб (з 251 до 307).

Таким чином, для усунення виявлених недоліків у законодавстві, кінцевою метою якого є зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод, пропонуємо викласти п. 4.2. наказу МВС від 26 лютого 2009 року № 77 «Про затвердження Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС

матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» у наступній редакції: «...У разі оформлення протоколу про адміністративне правопорушення, передбаченого частиною другою статті 121, статтею 121-2, частиною четвертою статті 122, частиною третьою статті 123, частиною четвертою статті 127, частинами першою - четвертою статті 130, статтею 132-1, частиною четвертою статті 140 КУпАП наявність свідків є обов'язковою...» і далі по тексту.

Протокол скріплюється кількома підписами. Насамперед він має бути підписаний особою, яка його склала, та правопорушником. За наявності свідків і потерпілих протокол підписують також ці особи.

В обов'язковому порядку посадова особа Державтоінспекції повинна роз'яснити особі, яка притягується до відповідальності її права та обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП, про що робиться відмітка у протоколі. Вона має право ознайомитися зі змістом протоколу, занести власні пояснення, підписати його або відмовитися від підпису та зазначити мотиви відмови, надати пояснення або зауваження щодо змісту протоколу, які до нього додаються. Відмова правопорушника підписати протокол не зупиняє подальшого руху справи, але цей факт має бути зафіксований спеціальним записом.

У разі вчинення проступку групою осіб протокол складається на кожного порушника окремо. Складання одного протоколу на всіх правопорушників не дає змоги конкретизувати звинувачення, що висувається до кожного з них, позбавляє можливості прямо у протоколі дати свої пояснення щодо сутності проступку, обмежує право особи на захист у разі притягнення її до адміністративної відповідальності.

Крім того, останнім часом не вщухають дискусії серед фахівців у галузі безпеки дорожнього руху щодо можливості складання протоколу про адміністративне правопорушення в електронному вигляді. На нашу думку, серед переваг цього нововведення можна навести наступні аргументи:

– швидкість оформлення адміністративних матеріалів та надіслання їх до автоматизованої бази даних, що в повній мірі узгоджується із принципом оперативності адміністративного процесу;

– заощадження коштів на виготовлення паперових бланків протоколів про адміністративні правопорушення;

– завдяки прозорості процедури оформлення електронного протоколу про адміністративне правопорушення практично мінімізується будь-яка можливість зловживання владою або службовим становищем з боку працівників Державтоінспекції.

З іншого боку не можна стверджувати про необхідність складення електронного протоколу за всіма правопорушеннями у сфері безпеки дорожнього руху. Процесуальне оформлення деяких із них відрізняється своєю складністю і специфічністю (наприклад, правопорушення, за якими наявність свідків є обов'язковою, або передбачено тимчасове затримання транспортних засобів, вилучення посвідчення водія, ліцензійної картки на транспортний засіб тощо). Тому, доцільним вбачається складання електронного протоколу за скоєння правопорушень, які не передбачають складної процедури притягнення до адміністративної відповідальності, так би мовити прості порушення Правил дорожнього руху, а саме: ч. 5 ст. 121, ч. 1,2 ст. 122, ч. 1 ст. 123, ст. 125 КУпАП.

Завершальною процедурою першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху є направлення протоколу і всіх матеріалів розслідування на розгляд органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати відповідну категорію справ, тобто подальший характер дій посадової особи Державтоінспекції залежить від наявності або відсутності у нього закріплених у ст. 222 КУпАП адміністративно-юрисдикційних повноважень щодо розгляду оформленої ним справи про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху.

Під час надходження матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху до підрозділу адміністративної практики уповноважена посадова особа Державтоінспекції реєструє їх на підставі вже

згаданого наказу МВС України від 26 лютого 2009 року №77. Безпосередньо облік і аналіз адміністративної практики веде старший інспектор (інспектор) з адміністративної практики. У стройових підрозділах, де вказані посади штатними розписами не передбачені, виконання такої роботи доручається особам, на яких ці завдання покладені функціональними обов'язками.

Однією із особливостей ведення діловодства у підрозділі адміністративної практики Державтоінспекції є реєстрація адміністративних матеріалів у наступних журналах:

1) *Журнал обліку надходження та витрати бланків суворого обліку*, в якому реєстрації підлягають: бланки протоколів про адміністративні правопорушення; бланки постанов у справах про адміністративне правопорушення; бланки тимчасових дозволів на право керування транспортними засобами.

2) *Журнал обліку матеріалів про порушення правил, норм і стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху*, в якому протягом 1 доби реєструються: складені протоколи про адміністративні правопорушення, а також долучені до них тимчасово вилучені посвідчення водіїв, ліцензійні картки на транспортний засіб та інші документи; матеріали щодо адміністративних правопорушень правил дорожнього руху, зафіксованих за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; протоколи про адміністративні правопорушення, що надійшли з інших підрозділів Державтоінспекції МВС. Слід зазначити, що у разі надходження протоколів про адміністративне правопорушення, до яких долучено тимчасово вилучені посвідчення водія, ліцензійні картки на транспортний засіб, складається картка обліку адміністративного правопорушення за номером реєстрації справи.

3) *Журнал обліку постанов суду про позбавлення водіїв права керування транспортними засобами*, в якому протягом 1 доби, реєструються постанови суду про позбавлення водіїв права керування транспортними засобами.



Отже, досліджувана процедура закінчується отриманням суб'єктом адміністративно-юрисдикційної діяльності матеріалів справи про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху.

Слід звернути увагу на деякі особливості досліджуваної процедури. По-перше, вона є факультативною, оскільки право приймати рішення та виносити постанови у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху надано працівникам Державтоінспекції, які мають спеціальні звання. Тобто винесення постанови відбувається безпосередньо на місці вчинення правопорушення, що значно спрощує порядок притягнення особи до відповідальності, скорочує терміни передачі матеріалів органу (посадовій особі), уповноваженій приймати рішення за означеною категорією справ, а відтак сприяє економічності та оперативності адміністративного процесу. По-друге, суттєвим недоліком коментованої процедури є фактична невизначеність терміну передачі адміністративних матеріалів органу, уповноваженому приймати рішення по справі.

Розгляд справи про адміністративне правопорушення є другою стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. Значення цієї стадії визначається тим, що саме тут приймається акт, в якому спеціально уповноважений орган (посадова особа Державтоінспекції, суд) офіційно визнає учасника дорожнього руху винним або невинним у вчиненні правопорушення і визначає міру відповідальності. Відповідно, і всі процедури, здійснювані на цій стадії набувають важливого юридичного значення і докладно регламентовані статтями 278-286 КУпАП.

В юридичній літературі сутність і внутрішній зміст цієї стадії трактується неоднозначно. На думку А.П. Шергіна, «розгляд справ про адміністративні правопорушення та прийняття рішень по них здійснюється в рамках спеціального виду державної діяльності, іменованої адміністративною юрисдикцією» [160, с. 12]. Ю.М. Козлов ототожнює стадію розгляду адміністративної справи з адміністративним розслідуванням, в рамках якого орган управління вивчає всі зібрані по справі матеріали, а при їх недостатності

витребує додаткові, проводить необхідні перевірки, вирішує питання, пов'язані з участю в процесі свідків і т.п. [100, с. 248] Деякі вчені дотримуються думки, що розгляд справи та прийняття по справі рішення є самостійними стадіями [161, с. 14]. У той же час прийняттю рішення по справі надається значення центральної стадії процесу застосування права [162, с. 280].

Володіючи всіма рисами, властивими будь-якій стадії провадження, в той же час стадії розгляду справи властиві і специфічні ознаки: наявність особливих завдань (вирішення справи по суті); особливі процесуальні форми; наявність різних процесуальних документів; особливе коло учасників розгляду справи; наявність спеціальних процесуальних строків розгляду справи.

Отже, на нашу думку, на стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення необхідно виділити наступні адміністративно-юрисдикційні процедури: підготовка справи до розгляду; заслуховування справи; прийняття постанови у справі та доведення її до відома.

Під час реалізації процедури підготовки справи до розгляду орган (посадова особа) зобов'язаний вирішити такі питання: 1) чи належить до його компетенції розгляд даної справи; 2) чи правильно складені протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; 3) чи оповіщені особи, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце розгляду; 4) чи затребувані необхідні додаткові матеріали; 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Слід зазначити, що процедура підготовки до розгляду справи може бути відсутня у разі прискореного провадження, яке у більшості випадків властиве для юрисдикційної діяльності Державтоінспекції, коли протокол про адміністративне правопорушення складається, а постанова виноситься однією і тією ж посадовою особою ДАІ за місцем вчинення адміністративного правопорушення. Поряд з цим слід нагадати, що, якщо особа, яка притягається до адміністративної відповідальності заявляє клопотання про відкладення розгляду справи у зв'язку з необхідністю скористатися допомогою адвоката,

захисника, подати додаткові докази, винесення постанови має бути відкладено. У цьому випадку розгляд справи потребує ретельної підготовки.

Процедура підготовки справи до розгляду закінчується прийняттям рішення про призначення часу і місця розгляду справи, яке виноситься у вигляді ухвали. Вивчення адміністративних справ про правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху дає підстави стверджувати, що уповноважені на те посадові особи Державтоінспекції, не оформляють таке рішення окремим документом. Особі, яка притягається до адміністративної відповідальності у сфері безпеки дорожнього руху, повідомляється про це усно, про що може бути зроблена відмітка в протоколі або вручено відповідне повідомлення або повістка. Аналогічним чином сповіщаються і інші учасники провадження.

Під час реалізації процедури заслуховування адміністративної справи і винесення по ній рішення орган, посадова особа, яка має повноваження щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху оголошує, хто розглядає справу, яка справа підлягає розгляду, хто і на підставі якого закону притягується до адміністративної відповідальності. Встановлюється факт явки особи (або його законного представника), щодо якої здійснюється провадження у справі про адміністративне правопорушення. Перевіряються повноваження захисника і законних представників. З'ясовуються причини неявки учасників провадження у справі про адміністративне правопорушення, і приймається рішення щодо розгляду справи за відсутності зазначених осіб або відкладення розгляду даної справи.

В процесі заслуховування справи оголошується протокол про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, а за необхідності і інші матеріали справи (письмові пояснення правопорушника, свідків, потерпілих, протоколи про доставляння, про особистий огляд, висновок спеціаліста, експерта та ін.); заслуховуються пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, показання свідків, потерпілих,

досліджуються інші докази. А за участю прокурора - заслушується його висновок.

Слід зазначити, що під час розгляду справ судами, за умови участі в засіданні посадової особи, яка порушила справу, і особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, можливі дебати сторін, а також обмін репліками, які найбільш характерно підкреслюють принцип змагальності сторін, а також сприяють забезпеченню принципу поділу функцій вирішення спору і підтримання обвинувачення. Однак під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, коли справи розглядаються тими ж посадовими особами, які порушили справу, або їх керівниками, дотримання цих принципів вельми проблематично, що ще раз підтверджує необхідність віднесення переважної більшості правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху до компетенції судів.

Помітно спрощується процедура заслушування справи за відсутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. У таких випадках, як правило, відсутні свідки, потерпілі і т. п., відсутня необхідність в оголошенні протоколу про адміністративне правопорушення, заслушуванні пояснень і т. д. Справа зводиться до вивчення доказів, їх оцінки і прийняття у відповідності з чинним законодавством остаточного рішення.

Оперативність і законність розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху багато в чому обумовлені тим, наскільки повно і якісно були проведені збір і аналіз матеріалів адміністративної справи.

Таким чином, розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа Державтоінспекції) виносить постанову у справі.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення – важливий процесуальний документ, який має певні юридичні наслідки. За загальним правилом постанова в обов'язковому порядку повинна містити: найменування органу (посадової особи), який виніс постанову, дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; опис обставин, установлених при

розгляді справи; зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення; прийняте по справі рішення [2]. На нашу думку, резолютивна частина постанови про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху не може обмежуватися тільки вирішенням питання про накладення адміністративного стягнення, адже вона повинна містити *обґрунтований висновок* про визнання особи винною у вчиненні встановленого адміністративного правопорушення, тобто доречним є включення до постанови даних, які містять опис діяння, визнаного доведеним; докази, на яких ґрунтуються висновки; мотиви, з яких відкидаються інші докази; мотиви вирішення питань, що відносяться до накладення адміністративного стягнення. Крім того, поряд із визначенням адміністративного стягнення, в постанові доцільно зазначати результати вирішення питання щодо наявності речових доказів, тимчасово вилучених транспортних засобів, а також посвідчення водія і ліцензійної картки на транспортний засіб.

За загальним правилом, постанова у справі про адміністративне правопорушення підписується посадовою особою, яка розглядала справу.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання [2].

Таким чином, розгляд справи про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху – це особливо важливий блок процесуальних дій, здійснюваних посадовими особами Державтоінспекції щодо виконання завдань провадження в справах про адміністративні правопорушення з метою досягнення певного правового результату - встановлення об'єктивної істини та прийняття відповідного акта. Стадія розгляду адміністративної справи – це, по суті, повторне адміністративне розслідування, в рамках якого орган управління вивчає всі зібрані по справі матеріали, а при їх недостатності, вимагає додаткові

матеріали, проводить необхідні перевірки, вирішує питання, пов'язані з участю в процесі потерпілих, свідків і т. п.

Важливою гарантією законності та обґрунтованості застосування адміністративних стягнень є наявність стадії оскарження або перегляду постанов. Під переглядом розуміють розгляд справ органами, на які покладено контроль за законністю постанов у справах про адміністративні правопорушення [154, с. 185].

На стадії оскарження, на нашу думку, слід виділити 3 процедури: 1) підготовка скарги до розгляду; 2) безпосередній розгляд скарги і винесення по ній рішення; 3) реалізація рішення.

Під час реалізації першої процедури, пов'язаної із підготовкою до розгляду скарги, керівник підрозділу Державтоінспекції повинен з'ясувати, чи є обставини, що виключають можливість розгляду скарги (наприклад, родинні зв'язки з особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або з потерпілим). З'ясовуються обставини, наявність яких виключає провадження у справі. Крім того, вирішуються клопотання, при необхідності призначають експертизу. У разі встановлення того, що скарга не належить до компетенції органу, який отримав матеріали, остання направляється за підвідомчістю. За скаргою призначається службова перевірка, яка проводиться в установлені чинним законодавством терміни (10-денний термін з дня надходження). Результати перевірки викладаються у мотивованому висновку.

Процедура розгляду скарги практично не відрізняється від встановленої процедури розгляду справи про адміністративне правопорушення. У ході розгляду скарги на постанову по справі про адміністративне порушення у сфері безпеки дорожнього руху повинні перевірятися: достовірність самого факту порушення, винність особи, яка його вчинила, чи підлягає вона взагалі адміністративній відповідальності, протизаконність вчиненого особою діяння (бездіяльності), наявність майнового збитку і його розмір, чи є пом'якшуючі або обтяжуючі відповідальність обставини, чи враховані вони при визначенні міри відповідальності та інші обставини, що мають значення для справи. В підрозділі

Державтоінспекції скарга розглядається одноособово керівником. За результатами розгляду скарги виносяться рішення. Керівник підрозділу Державтоінспекції, що розглядає скаргу, перевіряючи всі обставини вчинення порушення та дійшовши висновку, що постанова винесена обґрунтовано і в точній відповідності із законом, залишає його без зміни, а скаргу без задоволення. Якщо постанову у справі про адміністративне порушення правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху винесено без достатніх підстав, вона скасовується, а справа направляється на новий розгляд.

Підставами до скасування постанови є наступні обставини: однобічність або неповнота проведеної перевірки по справі, невідповідність висновків постанови фактичним обставинам справи, неправильне застосування законодавства про адміністративну відповідальність за порушення у сфері безпеки дорожнього руху. Якщо під час вирішення скарги наявна невідповідність накладеного за постановою стягнення тяжкості проступку і особистості порушника, орган (керівник підрозділу Державтоінспекції), який розглядає скаргу, має право змінити накладене стягнення в межах, позначених санкцією норми про відповідальність за дане порушення, з тим щоб стягнення не було посилено. Принесення скарги в установлений строк зупиняє виконання постанови, крім випадків накладення стягнень на місці скоєння правопорушення. Призупиняється виконання постанови про накладення адміністративного стягнення і в разі принесення подання прокурором до його розгляду. В разі залишення скарги без задоволення виконання постанови здійснюється з моменту винесення рішення керівником підрозділу Державтоінспекції, що розглядає скаргу. У випадках призупинення виконання постанови про накладення стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортним засобом водієві подовжується термін дії тимчасового дозволу на право керування транспортним засобом до закінчення розгляду скарги. Під час встановлення факту винесення неправомірної постанови вона підлягає скасуванню. Скасування постанови із закриттям справи тягне повернення

водієві вилученого у нього посвідчення водія та суми необґрунтовано стягнутого штрафу.

В процесі реалізації останньої процедури досліджуваної стадії реалізується рішення за скаргою. Воно підлягає негайному оприлюдненню після його винесення. Копія рішення за скаргою на постанову по справі про адміністративне правопорушення протягом трьох днів вручається або надсилається особі, щодо якої її винесено. В той же строк копія постанови надсилається потерпілому на його прохання. Постанова за скаргою, винесена керівником підрозділу Державтоінспекції, може бути оскаржена в 10-денний термін у суд. Подання прокурора на постанову по справі про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху розглядається в тому ж порядку, що і скарга.

Стадія виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху є завершальною стадією, покликаною забезпечити практичну реалізацію обраного стягнення. Важливий той факт, що законодавець офіційно визнав дану стадію самостійною і такою, що завершує провадження у справах про адміністративні правопорушення, закріпивши її у п'ятому розділі КУпАП.

Однак, серед учених-адміністративістів з даного питання немає єдиної думки. Одні автори розглядають прийняття рішення по справі в якості останньої стадії застосування норм права [163, с. 10]. Інші, чию думку ми поділяємо, вважають, що завершальною стадією є виконання прийнятого рішення [164, с. 83].

На нашу думку, розмежовувати поняття застосування адміністративно-правових норм і виконання прийнятого на їх основі рішення недоцільно, оскільки невиконане рішення по справі про адміністративне правопорушення фактично знецінює всю попередню адміністративно-юрисдикційну діяльність Державтоінспекції.

Адміністративне стягнення здатне виконати свою соціальну функцію лише тоді, коли воно виконане, а до винної особи застосовані заходи



матеріального чи морального характеру. У разі невиконання стягнення настають досить несприятливі наслідки. З одного боку, дискредитуються державні органи, що винесли і виконують постанову, а з іншого – у порушника формується впевненість у безкарності, створюються умови для вчинення нових правопорушень, що призводить до недотримання принципу невідворотності покарання за вчинений проступок.

На стадії виконання постанови про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху здійснюються дві процедури. Перша процедура – звернення постанови до виконання; друга – безпосереднє виконання постанови.

Зазначимо, що чинний КУпАП цю діяльність по процедурах не розподіляє, але їх наявність впливає із змісту норм розділу V «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень». У них чітко виокремлюється і регламентується як діяльність зі звернення постанови до виконання, так і з безпосереднього виконання постанови.

Так, у ст. 299 КУпАП містяться важливі положення, які визначають сутність і зміст першої процедури. Вона називає суб'єктів, які наділені компетенцією щодо звернення постанови до виконання. В підрозділах Державтоінспекції такими суб'єктами є посадові особи ДАІ, які виносять постанову. Визначає, що постанова підлягає виконанню з моменту її винесення. У випадках, коли постанову оскаржено, її виконання здійснюється після залишення скарги без задоволення (за винятком постанов про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення).

Принципові положення щодо звернення постанови до виконання містить ст. 298 КУпАП. Вона встановлює, що постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

Не зважаючи на це, проблематичним є звернення до виконання постанови про накладення стягнення у вигляді штрафу щодо іноземців та осіб без громадянства, які виїжджають за межі України. Доречно зазначити, що наразі в Україні існує тільки адміністративно-правовий механізм, що дозволяє правоохоронним органам запобігти виїзду за кордон певним категоріям виключно громадян України. Втім, і він не може бути використаний Державтоінспекцією у повному обсязі з таких причин:

по-перше, оформлення Державтоінспекцією і направлення до Держприкордонслужби доручень щодо заборони виїзду за межі України всіх осіб, на яких накладено, але не виконано стягнення за адміністративне правопорушення, неможливо, оскільки надання таких доручень щодо означеної категорії осіб не передбачено законодавством України;

по-друге, оформлення на паперовому носії доручень щодо кожної особи зазначеної категорії, без наявності достовірних відомостей про її намір прямувати через кордон (а це встановити практично неможливо), вимагатиме додаткових сил та засобів в такій кількості, що зведе нанівець ефективність процедури стягнення штрафів з правопорушників-боржників, які реально залишають межі України.

Таким чином, з метою створення ефективного адміністративно-правового механізму запобігання Державтоінспекцією ухиленню громадян України від сплати штрафу за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху шляхом виїзду за кордон пропонуємо внести такі зміни та доповнення до чинного законодавства:

– в Законі України «Про порядок виїзду за кордон і в'їзду в Україну громадян України» передбачити заборону виїзду за кордон громадянина України, щодо якого набула законну силу постанова у справі про адміністративне правопорушення про накладення адміністративного стягнення – до виконання постанови;

– постанову Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2013 року № 280 «Про затвердження порядку надання Державній прикордонній службі та виконання нею доручень уповноважених державних органів щодо осіб, які перетинають державний

кордон, та визнання такими, що втратили чинність деяких постанов Кабінету Міністрів України» доповнити положеннями:

а) про можливість надання доручення щодо заборони виїзду з України громадян України, щодо яких набула законну силу постанова у справі про адміністративне правопорушення про накладення адміністративного стягнення;

б) про можливість направлення такого доручення у вигляді електронного файлу-доручення, який міститиме: список осіб, яким до виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення про накладення адміністративного стягнення заборонено виїзд за межі України; список осіб, з яких знято заборону виїзду за межі України у зв'язку із виконанням адміністративного стягнення [Додаток В].

Сутність і зміст другої процедури, яка полягає у безпосередньому виконанні постанови про накладення адміністративного стягнення, розкрито у подальших статтях цього розділу КУпАП.

Так, ст. 300 КУпАП «Порядок виконання постанови про накладення адміністративного стягнення» називає суб'єктів, які компетентні безпосередньо виконати постанову про накладення адміністративного стягнення. Такими є спеціально уповноважені на те органи, до яких відносяться, в тому числі, і підрозділи Державтоінспекції. Ця ж стаття передбачає, що у разі винесення кількох постанов про накладення адміністративних стягнень щодо однієї особи кожна постанова виконується окремо.

Отже, процедура безпосереднього виконання постанови про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху полягає у діяльності спеціально визначених компетентних органів (посадових осіб Державтоінспекції) щодо реалізації адміністративних стягнень, шляхом здійснення законних дій, які завдають правопорушнику втрат і правообмежень у встановлених постановою межах.

Таким чином, Державтоінспекція є одним з основних суб'єктів виконання постанов про накладення адміністративних стягнень і наділена широкими повноваженнями у цій сфері. Її посадові особи здійснюють за підвідомчістю

провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху і звертають до виконання винесені ними самими постанови. Крім того, на них покладається і організація виконання постанов, винесених як ними самими (попередження, адміністративний штраф), так і суддями (позбавлення права керування транспортними засобами). До речі, наприклад, у 2013 році за правопорушення, які передбачають позбавлення права керування транспортними засобами підрозділами Державтоінспекції винесено постанов на суму 60137, 245 грн., у свою чергу штрафів стягнуто лише на суму 51393,096 тис. грн. Тобто, відсоток стягнення штрафів складає – 85,0%.

Аналіз діяльності підрозділів адміністративної практики Державтоінспекції МВС України дає підстави стверджувати, що у переважній більшості випадків недостатній відсоток стягнення штрафів має місце у зв'язку із порушенням посадовими особами Державтоінспекції вимог ст.ст. 307, 308 КУпАП в частині направлення справ до відділів ДВС у п'ятнадцятиденний термін для стягнення штрафів у примусовому порядку. Крім того, практично відсутня елементарна службова взаємодія посадових осіб Державтоінспекції з судовими установами, Державною виконавчою службою та Кримінально-виконавчою інспекцією, доказом чого є відсутність у багатьох підрозділах адміністративної практики жодного підтверджуючого документу щодо проведення спільних нарад із зазначеними установами [165].

Отже, підбиваючи підсумок, можна зробити висновок, що правовою формою адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції є провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. Вказаний вид провадження складається з послідовно здійснюваних процесуальних стадій, які відображають логічну та функціональну послідовність певних дій, що змінюються у часі. Кожна стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху складається із певних, визначених законом адміністративних процедур юрисдикційного характеру.

Таким чином, під процедурою в адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції пропонуємо розуміти формально визначені порядок і умови вчинення дій посадовими особами Державтоінспекції на певній стадії або етапі адміністративного процесу щодо вирішення конкретних адміністративних справ у сфері безпеки дорожнього руху.

#### **2.4. Інформаційне забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ**

Інформаційне забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції в умовах формування інформаційного суспільства є досить важливим чинником який забезпечує прийняття вірних управлінських рішень посадовими особами ДАІ. Отже, діяльність підрозділів Державтоінспекції тісно пов'язана з інформацією.

Слід зазначити, що у законодавстві відсутнє нормативне визначення поняття інформаційного забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції. Основою для з'ясування сутності даного поняття можуть слугувати підходи ряду вітчизняних та зарубіжних науковців які пропонують авторське визначення поняття «інформаційного забезпечення» стосовно конкретного органу державної влади. Так, Є.А. Бовкун, провівши глибокий теоретичний аналіз поглядів Р.А. Калюжного, В.О. Шамрая, Г.П. Герт та інших, пропонує визначення «інформаційного забезпечення» такого виду діяльності органів державної податкової служби як боротьба з корупцією. Ключовими елементами (складовими) даного поняття є те, що це «діяльність» відповідного органу «у встановленому законом порядку» «із застосування принципів, методів, способів, правил, схем та алгоритмів, за якими здійснюється пошук даних, їх збір, обробка, накопичення та зберігання тощо» [166, с. 12]. Бабалик Є.П. інформаційне забезпечення митних органів визначає як сукупність врегульованих нормами права процедур збирання, зберігання, поширення та захисту інформації відповідно до компетенції митних органів та

їх посадових осіб з метою виконання покладених на них завдань [167, с. 4]. Найбільш близьким до предмету нашого дослідження є визначення інформаційного забезпечення діяльності Державної автомобільної інспекції МВС України, запропоноване Лозовим В.М., під яким учений розуміє сукупність єдиної системи класифікації та кодування даних, уніфікованих систем документації, процедур збирання, отримання, обробки, поширення, аналізу та споживання інформаційних ресурсів, а також методології побудови спеціалізованих інформаційно-телекомунікаційних систем, що використовуються в сфері безпеки дорожнього руху та протидії правопорушенням, пов'язаним з експлуатацією транспортних засобів [168, с. 5].

Спільним в даних дефініціях є те, що інформаційна діяльність пов'язана зі «збиранням, зберіганням, поширенням та захистом інформації (інформаційних ресурсів) в інтересах відповідного правоохоронного органу». Особливості ж вказаної діяльності обумовлені компетенцією конкретного органу. Крім того, під час формулювання поняття інформаційного забезпечення у досліджуваній сфері слід виходити із того, що адміністративно-юрисдикційна діяльність – це тільки один із напрямків діяльності ДАІ у сфері безпеки дорожнього руху. Отже, наведене В.М. Лозовим визначення інформаційного забезпечення діяльності Державної автомобільної інспекції МВС України у сфері безпеки дорожнього руху має більш широкий, охоплюючий усю сферу безпеки дорожнього руху, характер. Тобто, визначаючи поняття інформаційного забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції, слід акцентувати увагу на тому, що збирання, зберігання, поширення та захист інформації (інформаційних ресурсів) відбуваються у специфічній сфері діяльності Державтоінспекції з приводу виявлення, оформлення та розгляду правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху, а також виконання постанов по ним.

Таким чином, особливості інформаційного забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції визначаються специфікою функцій, що покладаються на даний правоохоронний орган, а також

особливостями всього процесу управління в Державтоінспекції. Отже, до таких особливостей слід віднести наступні: інформаційне забезпечення відбувається у специфічній сфері діяльності Державтоінспекції, яка полягає у виявленні та оформленні правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху. Ще одна особливість інформаційного забезпечення визначається динамічністю адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції, швидкістю її розвитку та наявністю негативних наслідків у випадках невчасного реагування посадових осіб Державтоінспекції на її зміни. Використання інформації з обмеженим доступом або персональних даних, поряд із необхідністю виконання вимог інформаційної відкритості для громадянського суспільства є додатковою характерною особливістю інформаційного забезпечення в означеній сфері і передбачає визначення оптимального співвідношення розповсюдження та обмеження доступу до інформації.

Аналізуючи особливості інформаційного забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції, слід зазначити, що наразі простежується чітка тенденція до об'єднання інформаційних систем ОВС у єдину базу даних. Тому, з'ясування сутності та особливостей інформаційного забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції неможливе без комплексного дослідження сучасного інформаційного забезпечення діяльності органів та підрозділів ОВС.

Сьогодні автоматизовані інформаційно-пошукові системи (АІПС) є найбільш розповсюдженими в підрозділах ОВС. При цьому, незважаючи на деякі їх відмінності, за принципами роботи з інформацією вони подібні і забезпечують надання користувачеві інформацію стосовно об'єкта у такому вигляді, в якому вона була в них вміщена.

Слід зазначити, що у діяльності ОВС здебільшого використовуються саме інформаційно-пошукові (ІПС) системи, вони являють собою «системи, що забезпечують збирання, збереження та видачу інформації за запитом користувача» [169, с. 64]. Для узагальненого визначення інформаційно-пошукових систем, як автоматизованих, так і неавтоматизованих, доволі часто

використовується термін – «обліки». Будь-які обліки, незалежно від об'єктів та інформації про них, що вміщена в їх масиви, являють собою інформаційні системи. Термін «облік» прийнято застосовувати відносно фактографічних інформаційних систем з невисоким ступенем інтеграції, незалежно від рівня їх зосередження, відомчої належності та ступеня автоматизації. Втім, через поняття інформаційної системи найповніше розкривається сутність будь-якого обліку.

Отже, пропонуємо під терміном «обліки» розуміти інформаційні системи, завданням яких є забезпечення збору, введення, обробки, накопичення, збереження та видачі певної інформації стосовно певних об'єктів.

Практично у всіх випадках термін «облік» використовується з уточнюючим його словом, яке зазвичай означає назву обліку і є похідним від об'єктів обліку або від інформації про певні об'єкти, що містять масиви чи бази даних конкретного обліку. Наведемо для прикладу такі словосполучення: облік автотранспорту; облік вогнепальної зброї; облік осіб за відбитками пальців рук; облік слідів рук, що вилучені з місць нерозкритих злочинів; та ін. А також узагальнюючі поняття для певної їх категорії: обліки ДАІ; обліки підрозділів УІТ; обліки підрозділів ДНДЕКЦ; обліки державної міграційної служби та ін.

У той же час ці обліки представляють собою інформаційні системи, які, на нашу думку, можна класифікувати залежно від ступеня автоматизації на: а) неавтоматизовані, б) автоматизовані, в) ті, що ведуться паралельно як у автоматизованому, так і неавтоматизованому вигляді.

У першому випадку такі системи прийнято називати просто обліками, за необхідності уточнюють назву та форму (картотека обліку автотранспорту, журнал реєстрації осіб та ін.). У другому – їх називають автоматизованими інформаційними пошуковими системами, як правило, не визначаючи об'єкта, а додаючи персональну назву («Угон», «Угон-СНД» «Інтерпол», «Документ», «Штрафмайданчик» та ін.). У більшості випадків у підрозділах МВС такі обліки називають автоматизованими інформаційно-пошуковими підсистемами. Це пояснюється тим, що самі вони входять до складу відносно більших,



об'єднуючих систем, таких як інтегровані національні банки даних (ІНБД), наприклад, НБД «ДАІ», «НАІС», «РІС», «Армор», «Автомобіль». Це дає можливість отримання різнопланової інформації про певний об'єкт з цілої низки систем, що інтегровані до банку.

Окрім підсистем до складу національних банків даних входять також і автоматизовані інформаційно-пошукові системи, такі як «Адмінпрактика» (облік порушень Правил дорожнього руху); «ДТП» (облік та аналіз дорожньо-транспортних пригод); «Водій» (облік результатів здачі іспитів на право керування ТЗ та виданих посвідчень водія); «Дорога» (облік та опрацювання інформації про стан доріг та їх обладнання); «Спецвантаж» (облік маршрутів перевезення небезпечних, великовагових та великогабаритних вантажів) і т.д.

У підрозділах Державтоінспекції обліки часто ведуться паралельно – у вигляді автоматизованих інформаційно-пошукових систем і звичайних неавтоматизованих – у ручному режимі. Так, наприклад, інформація щодо складених протоколів про адміністративні правопорушення, а також долучених до них тимчасово вилучених посвідчень водіїв, ліцензійних карток на транспортний засіб узагальнюється підрозділами адміністративної практики у журналах обліку матеріалів про порушення правил, норм і стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Паралельно йому тими ж підрозділами адміністративної практики ведеться локальна автоматизована інформаційно-пошукова система, бази даних якої містять інформацію, аналогічну указаному обліку. Крім того, та ж сама інформація щодо правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху фіксується у загальнодержавних інформаційно-пошукових системах «НАІС», «АРМОП».

Слід зазначити, що суттєвим недоліком локальних інформаційно-пошукових систем, які використовуються підрозділами Державтоінспекції є їх відособленість на державному рівні одна від одної (за винятком «НАІС»), так би мовити замкнутість. Зважаючи на те, що правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху розглядаються у переважній більшості випадків за місцем мешкання правопорушника або за місцем реєстрації транспортного засобу

(тобто місце скоєння правопорушення в масштабах областей значно відрізняється від місця його розгляду), вказаний недолік створює суттєві незручності у інформаційному забезпеченні адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції.

З наведеного вище можна зробити висновок, що суттєвим недоліком усіх інформаційно-пошукових систем, які використовуються підрозділами Державтоінспекції під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності є їх багаторівневність. Тобто, ідентична інформація про правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху міститься не тільки у відособлених одна від одної інформаційних системах на рівні областей, але й дублюється вертикально, починаючи від відділу ДАІ міста і закінчуючи Департаментом Державтоінспекції МВС України.

Подальше дослідження сутності інформаційних систем, які використовуються підрозділами Державтоінспекції потребує з'ясування інших, окрім наведеної, класифікацій. Саме класифікація надає можливість уявити сутність інформаційних процесів, встановити зв'язки між різними за призначенням інформаційними системами.

Так, за типами інформаційних ресурсів, що вміщуються і відповідно обробляються в певних інформаційних системах, їх прийнято розділяти на дві великі групи – документальні та фактографічні [170, с. 208]. До речі, така класифікація раніше не проводилась, але має суттєве значення і дозволяє простежити шляхи проходження інформації від її появи до введення в фактографічні системи, які переважно застосовуються в правоохоронних органах. Також вона створює умови для встановлення зв'язків інформації, що міститься у фактографічних системах, з інформацією документальних систем, прослідковування процесів їх формування, вирішення питань, пов'язаних з її достовірністю, достатністю та відносністю, надання напрямків пошуку вихідних документів, що лягли в основу формування баз даних фактографічних ІС чи АІС.

Документальні інформаційні системи можуть бути повнотекстовими та бібліографічно-реферативними. Повнотекстові інформаційні системи у підрозділах Державтоінспекції частіше за все являють собою різноманітні справи, в яких значну частку складають «первинні» документи (справи про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху являють собою упорядковану сукупність здебільшого первинних документів, що зосереджені в ній за певною системою). Інформація, що вміщується в документальні інформаційні системи, здебільшого орієнтована на вирішення конкретних завдань (наприклад, встановлення винних осіб, накладення адміністративних стягнень, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень і т.д.), на накопичення інформації відносно певних об'єктів чи фактів (складання та ведення карток обліку адміністративних правопорушень, реєстрація вхідної та вихідної кореспонденції тощо). У якості основних облікових одиниць у таких системах виступають окремі документи без додаткової обробки, які часто суттєво різняться між собою за структурою і змістом. У таких інформаційних системах обробка полягає лише в систематизації документів за визначеними критеріями та в окремих випадках – індексуванні. До речі, індексування стає реально можливим лише за умов автоматизації документальних інформаційних систем, при переході на електронний документообіг. У документальних інформаційних системах містяться як первинні, так і похідні документи у первинному вигляді. Часто інформація, що міститься в документальних інформаційних системах, оцінюється на предмет можливості її використання в майбутньому для вирішення певних завдань, обробляється і вміщується у фактографічні інформаційні системи. В.О. Гвоздева та І.Ю. Лаврентьева стосовно комплектування таких інформаційних систем зазначають: «Комплектування інформаційної бази даних у фактографічній АІС включає, як правило, обов'язковий процес структуризації інформації з документального джерела» [171, с. 175]. Для формування баз даних значної частки фактографічних інформаційних систем така посилка є правильною. Втім, останнім часом в

обліковій діяльності все частіше знаходять застосування фактографічні інформаційні системи з автоматичною реєстрацією, в яких відбувається реєстрація факту проявів об'єкта за визначеними ідентифікаторами без первинних документів (АІС мобільних операторів, провайдерів Інтернету та ін.).

Особливістю фактографічних АІС є те, що вони зорієнтовані на роботу зі структурованою інформацією. «Фактографія – опис фактів без аналізу, узагальнення, без їх осмислення» [74, с. 1526]. Саме фактографічні АІС складають основу обліків в системі Державтоінспекції. Інформація у фактографічних системах зберігається в структурованому вигляді, за рахунок чого такі системи називають системами з базами даних. Перед введенням інформації в базу даних вона обов'язково структурується і заноситься в інформаційні поля реквізитів певної облікової одиниці.

Наступним критерієм для класифікації інформаційних систем є ступінь їх автоматизації. За цим показником інформаційні системи доцільно класифікувати на неавтоматизовані (ІС) та автоматизовані (АІС).

Характерним для неавтоматизованих інформаційних систем є використання в будь-якому процесі роботи з інформацією звичайних ручних методів та засобів, без залучення сучасних інформаційних технологій. Слід констатувати, що у такому режимі і сьогодні працює значна кількість інформаційних систем як підрозділів ДАІ, так і ОВС. Прикладами неавтоматизованих інформаційних систем можна назвати різноманітні картотеки, журнали, в які вміщено об'єкти у натуральному вигляді. Наприклад, в підрозділах Державтоінспекції облік використання бланків документів суворого обліку здійснюється відповідно до журналу обліку надходження та витрати бланків суворого обліку; постанови суду про позбавлення водіїв права керування транспортними засобами реєструються в журналі обліку постанов суду про позбавлення водіїв права керування транспортними засобами і т.д. Отже, на сьогодні в підрозділах МВС, незважаючи на стрімке впровадження в облікову діяльність інформаційних технологій, ціла низка обліків здійснюється

паралельно у вигляді ІС (ручний режим) та АІС (автоматизований). Сучасний період є перехідним – АІС приходять на зміну ІС. Втім, це означає, що інформація в таких інформаційних системах знову ж таки дублюється і отримати її можна як з ІС, так і з АІС.

Автоматизовані інформаційні системи за ступенем автоматизації процесів можна розділити на напівавтоматизовані та автоматичні. Як перші, так і другі сьогодні є доволі розповсюдженими. Процеси обробки інформації в системі та видачі в них подібні. Відрізняються вони лише процесом введення інформації. У напівавтоматизованих інформаційних системах ДАІ введення інформації здійснюється, як правило, посадовою особою ДАІ, яка виконує обов'язки інспектора з адміністративної практики або оперативним черговим чергової частини підрозділу Державтоінспекції, за необхідності він може коригувати інформацію. В автоматизованих інформаційних системах реєстрація здійснюється в автоматичному режимі. Це так звані інформаційні системи з автоматичною реєстрацією інформації. За умов контакту об'єкта чи якогось штучного, а іноді й власного ідентифікатора з відповідним пристроєм чи терміналом, призначеним для введення інформації в таку систему, відбувається його ідентифікація і в систему вносяться певні дані про об'єкт. Автоматична реєстрація набула поширення в АІС накопичувального характеру, в базах даних яких поступово накопичується інформація про дії об'єкта протягом якогось часу. Реєстрація інформації у підрозділах Державтоінспекції в автоматичному режимі здійснюється посадовими особами Державтоінспекції шляхом застосування технічних засобів фіксації адміністративних правопорушень.

Аналіз нормативно-правових актів МВС дає підстави твердити, що до таких технічних засобів, які використовуються підрозділами ДАІ МВС відносяться наступні:

1. Технічні засоби для визначення швидкості руху – це переважно радіолокаційні вимірювачі швидкості руху («Беркут», «Сокіл», «Іскра-1», «Радіс»), а також радіолокаційні відеозаписувальні («РАПІРА», «ВІЗИР»).

2. Спеціальні технічні засоби, які працюють в автоматичному режимі, що

мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, до яких відносяться вимірювач швидкості радіолокаційний відеозаписувальний «ВІЗИР» з активованою функцією «автоматичний режим» модифікації «ВІЗИР-03»; вимірювач швидкості радіолокаційний з фотофіксацією «АРЕНА» та лазерний вимірювач швидкості транспортних засобів «TruCAM» [172].

Слід зазначити, що активне використання працівниками Державтоінспекції приладів вимірювання швидкості обумовлене, перш за все, тим, що найбільша кількість дорожньо-транспортних пригод, які приводять до трагічних наслідків, трапляються через перевищення водіями безпечної швидкості руху.

Ситуація на дорогах України дійсно залишається складною. У 2014 році на території України зафіксовано 153205 ДТП, тобто щодня майже 420 випадків. Статистика ДТП із постраждалими теж невтішна – 26160 випадків, в яких травмувалися 32352 та загинули 4464 людини – 89 та 12 людей на добу відповідно. Основними причинами травмувань та загибелі людей у ДТП стали перевищення безпечної швидкості руху (7424 випадки, 26.3%), порушення правил маневрування (5513, 19.5%) та керування транспортним засобом у нетверезому стані (2342, 8.3%), а серед пішоходів – перехід у невстановленому місці – 1775 випадків.

За числом травмованих та загиблих у ДТП в 2014 році найбільш поширеною причиною є перевищення швидкості (9431 та 1630). Тому правильне використання технічних приладів вимірювання швидкості руху, а також своєчасна реєстрація правопорушень у автоматичному режимі з дотриманням вимог законодавства набуває для посадових осіб Державтоінспекції вельми важливого практичного значення.

За ступенем доступу до інформації інформаційні системи поділяють на загальнодоступні та ті, що мають обмеження доступу користувачів до ресурсів системи. При обмеженому доступі вводиться авторизація користувачів, завдяки чому визначається не тільки сукупність інформації, до якої має доступ конкретний користувач, але й операції, які він може виконувати. Слід

вказати, що законодавець встановлює певні обмеження щодо доступу та використання певних видів інформації. Так, у сфері діяльності Державної автомобільної інспекції службовою (тобто інформацією з обмеженим доступом) є інформація, що розкриває:

- форми і методи забезпечення охорони транспортних засобів під час здійснення охорони за участю Управління державної охорони України.

- строки, маршрути, обсяги перевезень та інкасації, місця завантаження валютних цінностей під час перевезень за договорами.

- форми, методи і процедуру забезпечення безпечного і безперешкодного проїзду під час супроводження автомобілів з посадовими особами, стосовно яких здійснюється державна охорона.

- оперативно-профілактичні відпрацювання, які проводяться підрозділами ОВС, в яких зазначається інформація про озброєння, оснащення та радіопозивні працівників міліції [174].

Ступінь інтеграції даних та автоматизація керування ними є важливішим критерієм автоматизованих інформаційних систем. У локальних системах вся інформація зосереджена в базі даних, що міститься на носіях однієї ЕОМ. Це не виключає відсилку їх з використанням електронної пошти або підключення ЕОМ до Інтернету, але доступ до інформаційної системи, що міститься на носіях цієї ЕОМ, з віддалених пунктів, як правило, недоступний, а якщо доступний, то доволі обмеженому колу працівників. Тобто, доступ до інформації надається користувачу виключно в рамках його функціональних обов'язків та наданого йому рівня доступу до відповідних БД ІПС. Інформаційні ресурси БД ІПС використовуються, відповідно до чинного законодавства, для:

- унесення та отримання відомостей щодо об'єктів обліку у цілодобовому режимі;

- багаторівневого та інтегрованого пошуку інформації;

- забезпечення інформаційної взаємодії структурних підрозділів (служб) ОВС;

– підготовки аналітичних матеріалів та звітів керівництву МВС, ГУМВС, УМВС, ОВС щодо наявної в ІПС відповідного рівня інформації в необхідному форматі;

– надання довідкової та статистичної інформації органам державної влади України, правоохоронним органам інших держав.

Інформація з БД ІПС надається у формі витягів лише за офіційними запитами (письмова вимога, телеграма, телефонограма, шифротелеграма, мотивований лист-запит довільної форми) суду, органів прокуратури, дізнання і слідства ОВС інших регіонів (областей), органів державної влади (посадових осіб), правоохоронних органів інших держав у зв'язку зі здійсненням ними повноважень, визначених чинним законодавством [175].

Сьогодні в підрозділах МВС України ще досить часто зустрічаються локальні системи, як правило, вони мають спеціалізоване призначення. Їх інформацією може користуватися обмежене коло користувачів. Розподілена інформаційна система являє собою об'єднання інформаційних систем, що виконують свої незалежні від інших функції з метою колективного використання інформаційних фондів та технічних ресурсів цих систем. Кожна з систем, що входять до складу розподіленої системи, може обробляти дані і локально, але являючись складовою системи відносно вищого рівня за запитом, вона може передавати дані до свого організаційного центру. Різновидом розподіленої системи є інтегровані банки даних. Необхідно сказати, що інтеграція інформаційних систем відбувалася ще до їх автоматизації. Так, доцільність об'єднання окремих обліків у системи була продиктована спільними завданнями та наявністю в них інформації, що могла використовуватися для їх вирішення. В основі створення таких облікових систем полягали та полягають ті ж самі принципи та завдання, що сьогодні реалізовано в інтегрованих банках даних значно вищого рівня. По суті, інтегровані банки даних (ІБД) являють собою різновид інформаційних систем. Це складні інформаційні системи, основу яких складають окремі інформаційні системи, призначені для вирішення певних завдань, що стоять перед якимось підрозділом, службою, управлінням.



Кожна з таких систем обробляє інформацію, яка за визначеними інформаційними полями може бути пов'язаною з інформацією, що обробляють інші АІС, які входять до ІБД.

Часто в літературі складові ІБД називають підсистемами. З одного боку, це не суперечить їх статусу в ІБД. З іншого – необхідним є уточнення, що у даному випадку їх вважають підсистемами ІБД, а не якоїсь іншої інформаційної системи. Сьогодні інтегровані банки даних МВС представляють собою сукупність окремих автоматизованих інформаційних систем, зведених у єдину розподілену систему, яка має високоорганізовану систему забезпечення з організацією доступу через одну адресу – ядро інтегрованого банку даних. Зв'язок між складовими цієї системи здійснюється з використанням сучасних телекомунікаційних технологій. Всі складові ІБД використовують типове програмне забезпечення та операційні системи. Ідея створення ІБД ґрунтується на цільовому призначенні інформаційних систем та зручності отримання різноманітної інформації про один об'єкт з однієї адреси. Поряд з указаним зведення баз даних різноманітних за призначенням інформаційних систем в єдиний банк складає реальні умови щодо ведення аналітичної роботи за різними напрямками. Для цього і створюються автоматизовані аналітично-пошукові інформаційні системи.

Таким чином, інтеграція інформаційних систем в теперішній час, по суті, має тенденцію до централізації і об'єднання в єдину мережу. А ІБД УІТ УМВС України в областях можуть стати складовими (підсистемами) ІБД ДІТ МВС України. Результатом об'єднання інформаційних систем МВС слід вважати створення в сучасних умовах єдиних центрів по управлінню діяльністю нарядів міліції. В теперішній час функціонування таких центрів вже запроваджено у м. Києві та м. Донецьку.

Так, починаючи з серпня 2008 року, Головним управлінням МВС України в м. Києві, впроваджено автоматизовану систему управління нарядами міліції, які залучаються для охорони громадського порядку. Створення централізованого управління нарядами міліції (ЦУНАМІ) сприяло

вдосконаленню процесу організації управління органами внутрішніх справ, зокрема підвищенню ефективності діяльності нарядів міліції задіяних для охорони громадського порядку в системі єдиної дислокації, слідчо-оперативних груп, чергових частин. Також вдалося скоротити час реагування на повідомлення громадян про злочини і події, припинення правопорушень та затримання злочинців по «гарячих слідах» [176]. Крім того, у червні 2012 року почав свою роботу центр оперативного реагування міліції (ЦОРМ) у м. Донецьку. «Відкриття цього Центру, – наголошує керівництво МВС, – ще один крок на шляху реформування органів внутрішніх справ, перетворення їх в правоохоронне відомство сучасного європейського зразка. Він допоможе забезпечити належний захист життя і здоров'я, прав і свобод жителів міста і його гостей...» [177].

На нашу думку, актуальність створення і діяльності таких центрів не підлягає сумніву. На практиці пояснюється це тим, що усі звернення громадян, які раніше надходили до чергових частин райвідділів, тепер надходитимуть до диспетчерських служб, автоматично реєструються до відповідної бази даних і автоматично переадресовується відповідному територіальному органу для реагування. Серед переваг новітніх інформаційно-управлінських комплексів є насамперед:

- негайна та повна реєстрація усіх повідомлень, надходять по лінії «102», автоматичне інформування усіх зацікавлених органів та підрозділів, а також посадових осіб;

- забезпечення постійного моніторингу та відслідковування дотримання порядку оперативного інформування тощо;

- використання камер відеоспостереження, що належать органам місцевого самоврядування, підприємствам та організаціям для забезпечення охорони громадського порядку та боротьби зі злочинами;

- організація взаємодії всіх сил і засобів для негайного реагування на інформацію, що поступає.

В системі Державтоінспекції функціонує Центр безпеки дорожнього руху

і автоматизованих систем при МВС України, який в теперішній час активно працює над створенням та запровадженням Національної автоматизованої інформаційної системи (НАІС). На сьогоднішній день до НАІС вже підключений ряд регіональних підрозділів Державтоінспекції, із існуючими у них базами даних. Однією із характерних особливостей Національної автоматизованої інформаційної системи ДАІ є її однорівневість. Тобто, якщо раніше інформація спочатку потрапляла в районну базу даних, потім – регіональну і лише після цього – в центральну (із можливими корективами з боку недобросовісних працівників Державтоінспекції), то в теперішній час планується внесення інформації (наприклад, про дорожньо-транспортну пригоду або інше адміністративне правопорушення) одразу до центрального серверу Департаменту ДАІ МВС України. Крім того, не менш важливою перевагою нової інформаційної системи можна визнати привласнення кожній інформації персонального коду, завдяки якому можна буде легко прослідкувати особу, відповідальну за її внесення в НАІС [178].

Не зважаючи на наведені переваги НАІС, більш доцільним, на нашу думку, було б включення баз даних Державтоінспекції до загальної інтегрованої інформаційно-пошукової системи Міністерства внутрішніх справ України «АРМОР». Це, у свою чергу, сприятиме більш ефективній взаємодії Державтоінспекції та інших підрозділів міліції.

Таким чином, дослідження системи інформаційного забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції дозволяє зробити наступні висновки:

по-перше, на основі аналізу нормативно-правових актів та наукової літератури, необхідно відзначити, що для ефективного використання інформації необхідно постійне (оптимально – щорічне) вдосконалення системи інформаційного забезпечення юрисдикційної діяльності правоохоронних органів взагалі та Державтоінспекції – зокрема.

по-друге, організація ефективного інформаційного забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції можлива лише на

базі сучасних інформаційних технологій, реалізованих у вигляді корпоративної інформаційної мережі ОВС, що і передбачено при створенні інформаційної системи «АРМОР»;

по-третє, доцільним і таким, що відповідає вимогам сьогодення є подальше створення центрів управління діяльністю міліції, пов'язаної із оперативним реагуванням на злочини та правопорушення, на прикладі центру, який функціонує у м. Києві.

Отже, важливість удосконалення інформаційного забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції в сучасних умовах розвитку інформаційних технологій є необхідним завданням, яке вимагає якісного і негайного вирішення. Без належного інформаційного потенціалу, що відповідає найсучаснішим науково-технічним стандартам, вирішувати завдання, що стоять перед підрозділами Державтоінспекції стає надалі важче. Потрібна система ведення обліків, яка б забезпечила швидкий пошук відомостей про ту або іншу особу, подію, безпомилковий спосіб ідентифікації об'єкту.

Слід констатувати, що інформаційні технології відчутно сприяють перетворенням в діяльності міліції, які навряд чи можна заперечувати або недооцінювати. Інформатизація несе з собою, передусім, нові можливості, для профілактики правопорушень підрозділами міліції, що у свою чергу підвищує ефективність її діяльності.

## **2.5. Забезпечення законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності ДАІ**

Ключовим фактором, який найбільш яскраво характеризує всю діяльність міліції, в тому числі і Державтоінспекції, щодо забезпечення безпеки особистості, поваги прав і свобод людини і громадянина, є законність. Вона відноситься до числа складних політичних та юридичних явищ і в суспільному житті виступає як найважливіший конституційний принцип, як метод

державного управління суспільством, а також як необхідний елемент демократії у правовій державі.

У вітчизняній юридичній літературі законність у державному управлінні завжди розглядалася як складне та багатопланове соціальне явище, що характеризується безліччю різноманітних зв'язків, які впливають на економічні, політичні, ідеологічні, соціально-культурні, адміністративно-правові відносини [179-186]. Саме у цьому виявляється її соціальна значущість і цінність. Такий характер законності у діяльності публічної адміністрації об'єктивно зумовлює необхідність дослідження цієї категорії, теоретичного осмислення комплексу проблем, пов'язаних з нею.

У науковій літературі законність наділяють різною правовою сутністю та використовують для визначення різних правових явищ: методу здійснення влади, правового режиму, умови здійснення правопорядку, вимоги суворого та неухильного дотримання законів, основного принципу діяльності державних органів та посадових осіб тощо [187, с. 105-110].

В.М. Гаращук справедливо зазначає, що законність, як багатогранне явище, в літературі розглядається та інтерпретується з різних точок зору: як принцип діяльності держави, сутність якого полягає в обов'язках державних органів, інших фізичних і юридичних осіб діяти відповідно до вимог законів; як метод державного управління, тобто сукупність прийомів, способів, за допомогою яких держава забезпечує належну поведінку своїх суб'єктів; як режим системи взаємовідносин громадян, громадських та інших недержавних утворень, органів місцевого самоврядування з органами, які представляють різні гілки державної влади [188, с. 242].

Таке розмаїття підходів, відтінків щодо розуміння законності свідчить, про значущість цієї категорії для адміністративно-правової науки та про логіко-понятійні можливості використання її для пояснення правової дійсності.

Під час аналізу категорії «законність» слід у першу чергу звернути увагу на своєрідність її положення у системі соціально-правових понять. Як відзначав А. М. Васильєв, якщо розглядати категорію законність в логіко-понятійному

аспекті, то слід підкреслити її своєрідність, яка полягає в тому, що вона фіксує суспільно необхідні залежності як усередині права, що розглядається з його нормативної сторони, так і між ним і практичним впливом державної волі на поведінку людей (її проявами у регульованих нормах права суспільних відносинах) і відображає відношення до них суспільства [189, с. 171].

У юридичній науці склалося розуміння законності як особливого режиму суспільного життя, що виражається в правомірній поведінці всіх суб'єктів суспільних відносин. Так, деякі вчені законність визначають як режим, що представлений: по-перше, у вимогах неухильного дотримання законів, які виражають волю народу, пред'являються до всіх без винятку посадових осіб та громадян; по-друге, у здійсненні владних державних функцій на основі точного і безумовного виконання законів, при суворому дотриманні посадовими особами прав громадян; по-третє, у здійсненні державного і громадського нагляду за виконанням законів, покарання порушників законності, чиї б ці порушення не були [190, с. 410]. На думку С.С. Алексєєва, законність складається з трьох елементів логічна обумовленість та історико-часова послідовність яких досить точно відповідає один одному. Першим елементом законності, продовжує свою думку учений, є аспект загальнообов'язковості права. Законність іманентна праву і перебуває з ним у прямому причинно-наслідковому зв'язку. Якщо є право, то, є і законність. Другий елемент законності – це ідея законності, тобто формується в правосвідомості ідеї про доцільність і необхідність такої реально правомірної поведінки всіх учасників суспільних відносин, при якій не залишалося б місця для свавілля, фактично досягалася загальність права, дійсна реалізація суб'єктивних прав. Третій, важливий елемент законності полягає в особливому режимі суспільно-політичного життя, в системі вимог законності [25, с. 218-219].

Сучасні українські вчені обстоюють думку, що законність – це певний режим державного і суспільного життя, при якому забезпечується повне й неухильне дотримання та виконання законів, підзаконних актів усіма без

винятку органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами [191, с. 71; 192, с. 523; 193, с. 348].

На достатньому науковому рівні досліджено поняття законності і в діяльності органів внутрішніх справ. Зокрема, Ківалов С.В., Голосніченко І.П., Кондратьєв Я.Ю. та інші вчені зазначають, що діяльність органів внутрішніх справ базується на суворому дотриманні Конституції України, Закону України «Про міліцію», інших законодавчих та підзаконних актів, здійснюється публічно, на очах населення і стосується інтересів багатьох громадян [194, с. 863; 195, с. 164; 196, с. 7]. «Забезпечення законності в адміністративній діяльності ОВС, – відзначає Моїсеєв Є.М., – це створення такого адміністративно-правового режиму в суспільстві, при якому вся система органів, виконуючи функції щодо охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби зі злочинністю, зобов'язана, з одного боку, суворо дотримуватись вимог законів, а з іншого – вимагати від посадових осіб та громадян безумовного виконання цих законів та інших законодавчих актів, здійснювати інші правоохоронні та правозастосовні заходи з метою зміцнення правопорядку в державі» [197, с. 56].

Дослідження теоретичних та практичних проблем законності та дисципліни і профілактики правопорушень у службовій діяльності органів і підрозділів міліції України здійснено у наукових роботах Ряшко О.В., Ворущило В.П. та інших українських вчених-адміністративістів [198, с. 6; 199, с. 5]. Проте, незважаючи на значну наукову розробленість проблем дотримання законності в ОВС, на сьогоднішній день проблематика дотримання законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції вивчена недостатньо. З цього приводу заслуговує на увагу робота Сахна А.П., який визначив законність в діяльності підрозділів ДАІ як такий режим функціонування її підрозділів, під час якого забезпечується точне і неухильне дотримання і виконання законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів працівниками під час виконання службових обов'язків у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху [200, с. 7].

Забезпечення законності під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції органічно пов'язане із загальними вимогами щодо точного і неухильного дотримання законодавства в органах та підрозділах внутрішніх справ, зокрема, в міліції. Проте, слід зазначити, що в даний час існує певний розрив між юридичними гарантіями законності адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції та фактичною реалізацією цих гарантій посадовими особами ДАІ. В цьому аспекті фундаментальне значення полягає у нормативному закріпленні порядку здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції, тобто формально-юридичної основи законності.

Аналіз законності в досліджуваній сфері слід проводити, виходячи із специфіки адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції, яка носить яскраво виражений зовнішній характер. Тобто поряд із станом нормативного забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції, головними критеріями дотримання законності посадовими особами ДАІ виступатимуть, насамперед, дотримання прав і свобод учасників дорожнього руху під час притягнення до адміністративної відповідальності та інші фактори, на підставі яких можна зробити висновок про стан законності в підрозділах ДАІ.

Проблема забезпечення законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції починається на стадії визначення і нормативного закріплення прав громадян у правоохоронній сфері та вимог законності їх забезпечення з боку міліції. Уявляється, що нормативні акти різної юридичної сили недостатньо конкретизують права та обов'язки як громадян – учасників дорожнього руху, так і Державтоінспекції – з підтримання режиму законності в службовій діяльності. Стаття 19 Конституції зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [23], тобто йдеться про дотримання режиму законності посадовими



особами органів публічного управління. Однак, нормативного визначення поняття законності дотепер не існує.

Однією з найважливіших характеристик, що відрізняють як міліцію в цілому, так і підрозділи Державтоінспекції від інших державних органів зокрема, є наявність значних повноважень щодо застосування примусових заходів, які нерозривно пов'язані з обмеженням окремих прав і свобод учасників дорожнього руху, обмеженням індивідуальної свободи особистості. Тому, тільки при суворому дотриманні закону під час застосування норм права можна констатувати правомірність дій працівників Державтоінспекції. Застосування працівниками ДАІ тих чи інших методів переконання і примусу, зокрема, застосування спеціальних заходів припинення, а саме, фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї, нерозривно пов'язане з вимогою законності. Проблема законності в діяльності Державтоінспекції актуальна ще й тому, що посадові особи ДАІ, виконуючи обов'язки щодо забезпечення безпеки дорожнього руху діють від імені держави, а порушення закону останніми носять характер надзвичайних і підривають авторитет державної влади.

До визнаних вченими-адміністратівістами способів забезпечення законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ належать такі: здійснення контролю; нагляд прокуратури; оскарження неправомірних дій працівників ОВС.

Контроль являє собою діяльність щодо перевірки фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті, виявлення недоліків, їх усунення, а також притягнення до відповідальності винних осіб.

Залежно від органів (посадових осіб), які здійснюють контроль за діяльністю міліції, розрізняють: 1) державний контроль, який можна в свою чергу поділити на контроль, здійснюваний: органами законодавчої та виконавчої влади; судовими органами; внутрішньовідомчий контроль, здійснюваний керівниками органів внутрішніх справ, їх організаційно-інспекторськими, штабними та іншими апаратами; 2) громадський контроль [201, с. 291].

Аналіз літератури юридичного спрямування свідчить про те, що наукова суперечка навколо поняття контролю точиться досить тривалий час. Його визначають як засіб, форму [202, с. 35], функцію [203, с. 180], стадію [204, с. 31], явище [205, с. 200], метод [206, с. 47-68] тощо. Розмаїття дефініцій контролю багато в чому викликане тим, що той або інший підхід відображає не стільки прагнення надати універсальну формулу поняття контролю, скільки є наслідком розгляду вказаного феномену через призму інтересів тієї або іншої науки – філософії, управління, політології, юриспруденції та ін.

Слово «контроль» («controle») запозичене з французької мови та є результатом зрощення «contre» – «проти» та «role» – «список», тобто «зворотний, протилежний, подвійний рахунок» [121, с. 338]. Ступінь участі в чомусь – один із варіантів тлумачення лексеми «контроль» – слід розглядати як здійснення будь-якої дії. В цьому випадку в значенні слова «контроль», окрім «перевірки» або «нагляду з метою перевірки», наявний ще один зміст, який іноді залишається поза увагою, – протидія чомусь небажаному [207, с. 62].

У правничій літературі поняття «контроль» визначається як система спостереження і перевірки процесу функціонування і фактичного стану керованого об'єкта з метою оцінки обґрунтованості та ефективності прийнятих ним управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих у цих рішеннях, усунення несприятливих наслідків їх виконання та інформування про них компетентних органів [208, с. 214].

Соціальне призначення контролю полягає в тому, що він покликаний слугувати витоком інформації про процеси, які відбуваються, умовою підтримки законності й дисципліни, порядку й організованості, охорони свободи і дотримання прав громадян. Контроль є важливим засобом визначення правильності розв'язання визначених завдань, ступеня пізнання об'єктивних законів суспільного розвитку, використання під час прийняття глобальних рішень певних природничих і суспільних наук.

«Він (*контроль*. – прим. автора) тією чи іншою мірою характерний для усякого суспільного ладу», – зауважує О.Ф. Андрійко і додає: «...демократичні

процеси, що відбуваються в усіх сферах нашого суспільства, починаючи із переосмислення ролі держави, кардинальних змін у структурі державної влади, в економіці, вносять зміни і у розуміння необхідності контролю як об'єктивного явища їх подальшого розвитку» [209, с. 49-53; 210, с. 27].

Отже, сенс контролю полягає в перевірці й виявленні результатів діяльності об'єктів управлінських відносин, які отримують оцінку залежно від того, як виконується управлінське рішення, з метою визначення відхилення керованого об'єкта від заданих параметрів.

Не зменшуючи значення усіх видів контролю, на нашу думку, слід докладно зупинитися на тих із них, які мають найбільше значення в адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції, а саме: внутрівідомчий, судовий і громадський контроль, а також нагляд прокуратури.

Важливість і дієвість внутрівідомчого контролю в діяльності державних органів підкреслюється багатьма ученими-адміністративістами. Так, О.М. Тараненко зазначає, що він (*внутрівідомчий контроль – О.Д.*) є «основним видом контролю, в якому найбільш повно реалізується контрольна функція» [211, с. 102].

В.В. Новіков стверджує, що «зміст відомчого контролю полягає в перевірці відповідності діяльності підконтрольних об'єктів встановленим приписам, у межах яких вони мають діяти», ... «в органах внутрішніх справ відомчий контроль виступає як складова частина організаційної роботи, невід'ємний елемент керівництва їх діяльністю. У процесі його здійснення перевіряється виконання правових актів, вивчаються ділові якості працівників, їх передовий досвід, удосконалюється структурна побудова органів, поліпшуються форми та методи їх діяльності, надається практична допомога в роботі, виявляються й усуваються недоліки» [212, с. 48, 53].

С.Г. Братель твердить, що «відомчий контроль у системі МВС є елементом керівництва, складовою частиною діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ» [213, с. 239-243].

Особливістю внутрівідомчого контролю в адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції є наявність у структурі ДАІ підрозділів адміністративної практики, діяльність яких прямо пов'язана зі здійсненням контролю за дотриманням законності під час провадження у справах про адміністративні правопорушення, за станом діловодства та обліком виявлених порушень правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху.

Зокрема, на підрозділи адміністративної практики ДАІ покладають:

1) контроль за правозастосовною діяльністю та дотриманням законності працівниками ДАІ під час виконання службових обов'язків, а саме: контроль за правильністю складання протоколів, постанов, інших процесуальних документів, дотриманням встановленого порядку та строків розгляду справ про порушення правил, норм та стандартів у сфері безпеки дорожнього руху; контроль за накладенням і виконанням постанов про накладення стягнень у виді штрафу, порядком направлення матеріалів на розгляд громадськості та державної виконавчої служби; забезпечення законності стану роботи зі зверненнями громадян, розгляд листів, скарг та заяв громадян щодо необґрунтованості дій працівників ДАІ, пов'язаних із адміністративною діяльністю; реагування на виявлені недоліки й порушення законності, вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що їм сприяють;

2) впровадження заходів щодо підвищення рівня професійної підготовки особового складу підрозділів ДАІ;

3) облік та аналіз виявлених правопорушень, вплив адміністративної практики на рівень аварійності на території обслуговування та профілактику порушень;

4) реєстрацію та проходження матеріалів про правопорушення, контроль за станом обліку та зберігання бланків протоколів, відповідністю документації та порядку її ведення вимогам Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, інших нормативних документів;

5) розгляд адміністративних матеріалів та прийняття відповідних рішень у межах своєї компетенції, направлення матеріалів у суди, здійснення в разі потреби додаткової перевірки в адміністративних справах;

б) розроблення та внесення пропозицій, спрямованих на вдосконалення адміністративної практики та посилення її впливу на зміцнення дисципліни серед учасників дорожнього руху, а також вжиття заходів для відновлення порушених прав та інтересів громадян і вжиття заходів впливу до винних службових осіб відповідно до положень Дисциплінарного статуту ОВС України [214, с. 112].

Аналіз результатів проведення працівниками Департаменту ДАІ МВС України в 2011 році перевірки адміністративно-правозастосовної діяльності підрозділів ДАІ Донецької області засвідчив те, що основними недоліками, які існують у діяльності працівників ДАІ під час провадження у справах про адміністративні правопорушення, є такі: безпідставне внесення інформації про закриття адміністративних справ до АІС «АПРА» та сплату штрафів за порушення ПДР; викривлення статистичної звітності щодо виявлених порушень Правил дорожнього руху; незаконне складання адміністративних протоколів та вилучення посвідчень водія; порушення ведення журналів обліку матеріалів про порушення правил, норм і стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; порушення вимог ст.ст. 256, 283 КУпАП щодо змісту адміністративного протоколу та постанови у справі про адміністративне правопорушення; порушення вимог ст. 222 КУпАП у частині компетенції розгляду адміністративних матеріалів; відсутність актів ревізій і бланків суворої звітності; стягнення з порушника штрафу, який не відповідає сумі, зазначеній у постанові; невидача водіям тимчасових дозволів на право керування транспортними засобами; порушення положень ст. 36 КУпАП щодо накладення адміністративного стягнення в разі вчинення декількох адміністративних правопорушень; порушення порядку звернення до виконання постанов у справі про адміністративне правопорушення для примусового виконання до органів ДВС; випадки порушень положень ст. 285 КУпАП щодо вручення або

направлення копії постанови у справі про адміністративне правопорушення протягом 3 днів особі, стосовно якої її винесено тощо.

На підставі наведених порушень законності у адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції спробуємо згрупувати правопорушення, які скоюються посадовими особами Державтоінспекції найчастіше: перевищення влади або службових повноважень в процесі здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення; зловживання владою або службовим становищем при вирішенні питання про реєстрацію адміністративних матеріалів; халатність при виконанні функціональних обов'язків; порушення норм закону в процесі кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху.

Судові органи контролюють адміністративно-юрисдикційну діяльність Державтоінспекції шляхом розгляду суддями матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху в порядку підвідомчості, а також в порядку оскарження рішень, прийнятих посадовими особами Державтоінспекції.

Слід зазначити, що під час вирішення адміністративних справ з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, в діяльності суддів виникають певні труднощі, пов'язані із неоднозначним тлумаченням положень ч. 2 статті 171-2 КАС України. Оскільки у особи, яка притягнута до адміністративної відповідальності посадовою особою Державтоінспекції та оскаржує її рішення, дії або бездіяльність, викликає певне нерозуміння неможливості апеляційного оскарження рішення, прийнятого судом першої інстанції.

Насамперед необхідно визначитися з урозумінням того, про які саме рішення йдеться у ч. 2 ст. 171-2 КАС України. На нашу думку, неправильно вважати, що у цій нормі йдеться про декілька видів рішень. Згідно з ч. 1 статті 171-2 КАС України адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до

адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами протягом п'яти днів з дня відкриття провадження у справі. Але чинний КАС України не містить визначення поняття «вирішення».

В літературі термін «вирішення» трактується як «дія», «висновок» [74, с. 148] Тобто вирішення судом саме адміністративної справи, а не окремих питань пов'язаних з процедурою її розгляду, має виражатися в одному судовому рішенні. Цей висновок підтверджується й дістає розвитку у ч. 2 ст. 171-2 КАСУ: «рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає» [111]. Очевидним є й те, що обидві частини ст. 171-2 взаємопов'язані ще й тому, що в ч. 2 ст. 171-2 КАС України йдеться про одне єдине рішення, за допомогою якого має «вирішуватися» адміністративна справа. Саме це єдине рішення і є остаточним та таким, що не підлягає оскарженню.

Крім того, згідно п. 10 ч. 1 ст. 3 КАС України «письмове провадження – це розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених цим Кодексом».

Отже, вирішення адміністративної справи є заключним етапом провадження у справі, який завершує розгляд справи. Розгляд справи може закінчуватися або ухваленням постанови, або прийняттям іншого рішення. Але згідно з ч.1 статті 158 КАС України саме судові рішення, яким суд вирішує спір по суті, викладається у формі постанови. А оскільки згідно з п.1 ч.1 ст. 3 КАС України адміністративна справа – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, то можна зробити висновок, що саме постановою у справі вирішується адміністративна справа. Таким чином, рішення, що складає зміст такої постанови і є згідно ч. 2 ст. 171-2 КАС України остаточним та таким, що не підлягає оскарженню.

Але принциповим, на нашу думку, є питання про те, чи можуть бути рішеннями, про які йдеться у ч. 2 ст. 171-2 КАС України й інші судові рішення? Виходячи з назви ст. 171-2 КАС України «Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності», рішенням про яке йдеться у ч. 2 ст. 171-2 КАС України, не може бути жодна ухвала, що постановлена поза рамками провадження.

Оскільки з перелічених у ч. 4 ст. 160 КАС України ухвали: щодо залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви, залишення її без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі постановлені до розгляду справи, то такі ухвали не є предметом регулювання статті 171-2 КАС України, тому рішення, що в них викладені не є остаточними і підлягають оскарженню. Ухвали ж, постановлені у ході провадження – щодо відкриття провадження в адміністративній справі; об'єднання та роз'єднання справ; забезпечення доказів; визначення розміру судових витрат; продовження та поновлення процесуальних строків; забезпечення адміністративного позову; призначення експертизи; виправлення описок і очевидних арифметичних помилок; відмови в ухваленні додаткового судового рішення; роз'яснення постанови не вирішують адміністративної справи, тому такі судові рішення також не є такими, про які йдеться у ч. 2 ст. 171-2 КАС України. Тобто такі рішення не є остаточними та підлягають оскарженню.

Таким чином, на підставі викладеного можна дійти висновку, що у ч. 2 ст. 171-2 КАС України йдеться саме про рішення, яке є змістом постанови в адміністративній справі. Такі рішення місцевого загального суду як адміністративного суду першої інстанції у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності згідно ч. 2 ст. 171-2 є остаточними і оскарженню не підлягають.

Разом з тим, згідно з таким розумінням ст. 171-2 КАС України інші судові рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з



приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності, що постановлені до або у ході провадження в адміністративній справі з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, не є остаточними і оскарженню підлягають. Але з цього випливає, що ухвали, які у ході провадження постановлені помилково, підлягають оскарженню, але постанова, яка ухвалена на підставі помилкових рішень і сама вочевидь є помилковою, оскарженню не підлягає. На нашу думку, це є порушенням принципу правосуддя.

Отже, на підставі викладеного, пропонуємо виключити ч. 2 ст. 171-2 КАС України та викласти вказану статтю у наступній редакції: *«Адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами протягом п'яти днів з дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більш як на п'ять днів».*

Наголошуючи на значенні громадського контролю, слід зауважити, що специфіка діяльності підрозділів Державтоінспекції полягає в безпосередньому контакті працівників ДАІ з учасниками дорожнього руху. У зв'язку зі збільшенням штрафних санкцій за порушення правил дорожнього руху суттєво підвищилися вимоги водіїв щодо рівня професіоналізму працівників ДАІ, обґрунтованості притягнення учасників дорожнього руху до адміністративної відповідальності, оформлення адміністративних матеріалів згідно з вимогами законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. Тому позитивна оцінка діяльності ДАІ з боку громадськості залежить насамперед від якості виконання Державтоінспекцією покладених на неї завдань, а також дотримання працівниками ДАІ законності, прав і свобод громадян під час виконання службових обов'язків.

До суб'єктів здійснення громадського контролю за дотриманням законності під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекцією відносяться: політичні партії, громадські організації, профспілкові організації, засоби масової інформації.

Слід констатувати, що інформація про діяльність ДАІ, яка подається громадськими організаціями, окремими громадянами та засобами масової інформації, не завжди є зваженою та об'єктивною. Наприклад, діяльність деяких громадських організацій, на нашу думку, спрямована на провокацію працівників Державтоінспекції та отримання «сенсаційних» матеріалів під час виконання працівниками ДАІ своїх службових обов'язків. Наслідками незаконного втручання у службову діяльність Державтоінспекції є порушення нормального режиму її діяльності, створення негативної атмосфери в колективах рядових працівників ДАІ. Тому, на наш погляд, надзвичайно важливо, щоб у публікаціях засобів масової інформації висвітлювались об'єктивні матеріали про діяльність Державтоінспекції та її зв'язки із громадськістю, що, своєю чергою, наголосило б на значущості цієї роботи й викликало серйозний профілактичний ефект [200, с. 7].

Поряд із відомчим судовим та громадським контролем, провідне місце в системі засобів забезпечення законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції належить нагляду прокуратури, який, на думку деяких вчених, полягає у здійсненні Генеральним прокурором і підлеглими йому прокурорськими працівниками від імені держави на всій її території специфічної діяльності, спрямованої на вивчення ними інформації про порушення законів, в одержанні ними й аналізі різноманітних матеріалів, статистичних даних про роботу піднаглядних об'єктів, що можуть містити відомості, які вказують на необхідність у проведенні перевірок самостійно або із залученням контролюючих органів, в оцінці правових актів з позиції відповідності їх законам, а також у застосуванні заходів прокурорського реагування з метою усунення виявлених порушень, скасування незаконних

рішень і притягнення винних до встановленої законодавством юридичної відповідальності [215, с. 89].

Слід підкреслити, що обсяг повноважень прокурора в адміністративному процесі є досить великим. Так, під час провадження у справах про адміністративні правопорушення правил, норм і стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху, прокурор має право: порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; вносити подання, оскаржувати постанову і рішення по скарзі в справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії [2].

Нагляд, у тому числі й прокурорський, – це специфічний різновид контрольної діяльності. Однак, як правильно зазначає професор Ю.М. Козлов, відмінності між контролем і наглядом у чинних нормах права не виявляють [146, с. 314].

Про необхідність відрізнити за змістом поняття «контроль» і «нагляд» в аспекті прокурорської діяльності цілком слушно зауважує і В.П. Корж [216, с. 74-82]. Системний аналіз публікацій останніх років із цього приводу переконує в тому, що чим більше вчені заглиблюються у дослідження окресленої проблематики, тим більш дискусійними є їхні висновки. Так, лише деякі дослідники керуються тим, що термін «нагляд» притаманний винятково прокурорській діяльності. Більшість розмежовують поняття «нагляд» і «контроль» тільки на основі функцій державних органів.

Відтак проаналізуємо основні ознаки нагляду з метою розкриття його сутності та з'ясування співвідношення з контролем. Однак зробимо при цьому одне застереження: йтиметься не про всі види нагляду, а лише про прокурорський нагляд. Такий підхід можна пояснити тим, що в сучасній Україні

прокуратура є спеціалізованим державним органом, який здійснює свою діяльність від імені держави відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру».

Прокурорський нагляд (Розділ VII Конституції України) – самостійна форма контрольної влади, що від здійснення класичного контролю відрізняється багатьма чинниками, притаманними лише прокурорській системі, передусім обсягом покладених на органи прокуратури функцій і повноважень та специфічними методами їх реалізації.

У державному механізмі прокурорський нагляд є самостійним автономним інститутом, який має характеристики, що дозволяють оцінити його як правову форму державно-владної діяльності окремих органів та уповноважених на це осіб. У механізмі правового регулювання він взаємодіє з іншими правовими формами (правотворчою, правозастосовною, контрольною тощо), при цьому відрізняючись від них за низкою суттєвих показників.

Оскільки наявність у прокуратури статусу повноправного представника держави потребує і відповідного способу організації її діяльності (наглядові відносини регламентовані Законом України «Про прокуратуру» та іншими нормативно-правовими актами), прокурорський нагляд характеризується також своєрідністю режиму правового регулювання.

Окрім того, законодавством передбачено особливий порядок формування й діяльності прокуратури, особливості юрисдикційних засобів і наслідків наглядової діяльності, співвідношення нагляду із правовою системою в цілому.

Прокурорський нагляд має універсальний характер, адже він охоплює сфери діяльності, які врегульовані нормами різних галузей права: адміністративного, кримінально-процесуального, господарсько-процесуального, кримінально-виконавчого, трудового тощо. Тобто він ніби постійно підключений до галузевих механізмів правового регулювання.

На нашу думку, в основі класифікації критеріїв відмежування нагляду від контролю полягає протиставлення подібності й відмінності цих двох видів

юридичної діяльності державних органів. Тому, спробуємо виділити низку основних відмінностей між прокурорським наглядом і державним контролем:

- контролюючі органи, зокрема й наглядові, здійснюють контрольні повноваження, входячи до системи виконавчої влади. Прокуратура є самостійним державним органом і в систему виконавчої влади не входить;

- нагляд здійснюється завжди ззовні щодо об'єктів інших систем, контроль же можливо здійснювати і всередині системи;

- принциповою особливістю контролю є наділення контролюючих органів окремими повноваженнями виконавчої влади. Прокуратура не наділена адміністративними та управлінськими повноваженнями і не має права втручатися в оперативно-господарську діяльність;

- контролюючі органи можуть перевіряти не лише законність, а й доцільність; мета прокурорського нагляду – слідкувати за дотриманням законності;

- нагляд прокуратури стосується практично всіх сфер суспільних відносин (економічних, політичних, соціальних), натомість органи контролю спеціалізуються у конкретно визначених сферах суспільних відносин;

- нагляд завжди передбачає наявність раніше встановлених законом параметрів наглядової діяльності, тоді як сфера контролю є необмеженою;

- для усунення порушень і покарання винних осіб органи державного контролю наділені адміністративними повноваженнями і можуть накладати адміністративні стягнення, чого не має права робити прокуратура, яка здійснює нагляд.

Отже, наявність протилежних точок зору дає підстави для висновку про безперспективність ототожнення інститутів контролю і нагляду, натомість цілком слушним є твердження, що це дві самостійні форми реалізації контрольної влади у правовій державі.

Аналіз статистики дає підстави твердити, що щорічно близько 10 мільйонів громадян в Україні притягаються до адміністративної відповідальності. При цьому органами прокуратури викриваються численні

порушення законодавства про адміністративні правопорушення, а кожна третя кримінальна справа порушена прокурорами стосовно посадових осіб органів внутрішніх справ. В той же час, ураховуючи складну, аварійно-небезпечну ситуацію на дорогах країни та зміни, внесені до законодавства з питань безпеки дорожнього руху, прокурори гостро реагували на порушення у цій сфері.

Так, прокурорськими перевірками виявлена неповнота контролю з боку органів ДАІ за додержанням законодавства у сфері безпеки дорожнього руху. Встановлено непоодинокі факти зловживань при складанні протоколів про адміністративні правопорушення.

Крім того, працівниками ДАІ не завжди вживаються передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Усупереч вимогам ст.ст. 265<sup>1</sup>, 265<sup>2</sup> КУпАП у водіїв за вчинення визначених законом правопорушень тимчасово не вилучаються посвідчення на право керування транспортними засобами, не затримуються автомобілі, якими вони керують. Тільки в Луганській області встановлено понад 300 таких фактів.

Не поодинокими є факти невиконання працівниками ДАІ належним чином вимог ст.ст. 307, 308 КУпАП щодо своєчасного звернення постанов для примусового виконання. Так, відділами ДАІ у Свалявському районі та м. Мукачево (Закарпатська область) окремі постанови взагалі до державної виконавчої служби у 2013 році не надсилалися або надсилалися через 3 місяці з дня винесення.

Прокурорськими перевірками у 2013 році встановлено численні порушення закону при застосуванні адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт. У порушення вимог ст. 30<sup>1</sup> КУпАП та наказу Міністерства юстиції України від 19.03.2013 № 474/5 «Про затвердження Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт та виправних робіт» [217], більшістю органів місцевого самоврядування в областях не затверджуються і не подаються до підрозділів кримінально-виконавчих інспекцій перелік об'єктів та видів суспільно корисних робіт. На усунення цих

порушень прокурорами внесено приписи і подання.

Таким чином, за результатами перевірок у сфері безпеки дорожнього руху органами прокуратури оскаржено майже 3,5 тис. незаконних постанов органів Державтоінспекції, внесено 1 тис. скарг і подань. За фактами зловживань та підроблення матеріалів про адміністративні правопорушення порушено 22 кримінальні справи. За документами реагування до дисциплінарної відповідальності притягнуто понад 1 тис. працівників ДАІ [218].

Отже, підбиваючи підсумок, слід зазначити, що законність – це важлива умова існування й розвитку правової держави. Вона необхідна для забезпечення прав і свобод людини та громадянина, раціональної діяльності державного апарату, утворення і функціонування громадянського суспільства та реалізації демократії.

Під час з'ясування сутності законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції, слід виходити з того, що дотримання вимог законів та підзаконних нормативно-правових актів відбувається з приводу виявлення та фіксації адміністративних правопорушень посадовими особами Державтоінспекції, збирання та оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, притягнення учасників дорожнього руху до адміністративної відповідальності тощо.

До найбільш ефективних та значимих засобів забезпечення законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності Державтоінспекції, на нашу думку, відносяться, перш за все, внутрівідомчий, судовий та громадський контроль, а також нагляд прокуратури, діяльність якої спрямована на виявлення та усунення недоліків, які полягають у: недостатньому контролі з боку органів ДАІ за додержанням законодавства у сфері безпеки дорожнього руху; незаконному звільненні посадовими особами ДАІ порушників Правил дорожнього руху від відповідальності; ігноруванні вимог щодо застосування передбачених законом заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; несвоєчасному зверненні постанов для примусового виконання тощо.

## ВИСНОВКИ

У результаті дослідження, виконаного на основі теоретичного осмислення наукових праць у різних галузях права, аналізу чинного законодавства і практики його застосування, здійснено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягає в необхідності удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції МВС України. Авторами наведено теоретичні узагальнення, сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вирішення зазначеного завдання. Основні з них такі:

1. Підкреслено особливе значення адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ в механізмі забезпечення безпеки дорожнього руху, що пов'язано насамперед із: закріпленням у чинному законодавстві правової норми, згідно якої Державтоінспекція є головним суб'єктом забезпечення дорожньої безпеки в Україні; наявністю у складі ДАІ підрозділів (адміністративної практики), спеціально призначених здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення в названій сфері; наявністю у посадових осіб ДАІ широкого кола юрисдикційних повноважень; можливістю застосування працівниками ДАІ різноманітних заходів адміністративного примусу.

2. Адміністративно-юрисдикційну діяльність Державтоінспекції визначено як різновид адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державної виконавчої влади, зміст якої полягає у здійсненні посадовими особами ДАІ адміністративного провадження, заходів його забезпечення, а також притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху.

3. Характерними ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ визнано: обумовленість завданнями, функціями і характером управлінської діяльності органів державної виконавчої влади; реалізація повноважень у суворій відповідності до норм чинного законодавства; правозастосовний і



водночас правоохоронний характер; офіційний порядок здійснення спеціально уповноваженими посадовими особами; одноособовий порядок здійснення тощо.

4. Формою адміністративно-юрисдикційної діяльності Державтоінспекції визначено комплекс однорідних, послідовно здійснюваних правових та неправових (організаційних) дій, за допомогою яких посадові особи ДАІ здійснюють заходи щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення у сфері дорожньої безпеки та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

Доведено, що у числі адміністративно-правових методів, які використовуються Державтоінспекцією в процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності переважну більшість складають заходи примусового характеру, використовуючи які, посадові особи Державтоінспекції забезпечують необхідне підпорядкування інтересів учасників дорожнього руху державно-владним інтересам. Їх поділено на заходи: адміністративного попередження, адміністративного припинення, адміністративно-процесуального забезпечення (заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення) та адміністративної відповідальності.

5. Специфіка юрисдикційних повноважень ДАІ полягає у тому, що: по-перше, згадана служба, поряд із повноваженнями, властивими більшості державних інспекцій (нагляд за станом піднаглядного об'єкта, винесення обов'язкових до виконання розпоряджень, застосування адміністративного примусу тощо), виконує, крім функції забезпечення безпеки дорожнього руху, й інші функції – з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, здійснює й деякі інші передбачені кримінально-процесуальним законодавством функції, тобто виконує численні завдання, покладені на ОВС України; по-друге, особливе становище ДАІ в системі державних інспекцій визначається надзвичайно складним об'єктом нагляду.

6. Сформульовано характерні ознаки компетенції ДАІ щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення у сфері дорожньої безпеки, а саме: підвідомчість справ в означеній сфері відіграє роль

розподільного механізму, за допомогою якого держава забезпечує підключення до нього різних форм вирішення юридичних справ у відповідності до характеру тих суспільних відносин, з яких ці справи виникають; головним своїм призначенням підвідомчість має розмежування повноважень між керівниками підрозділів ДАІ та іншими працівниками, що мають спеціальні звання та забезпечують безпеку дорожнього руху; визначає коло адміністративних деліктів у сфері безпеки дорожнього руху, справи про які віднесені законом на розгляд посадових осіб Державтоінспекції.

7. Адміністративні процедури в юрисдикційній діяльності Державтоінспекції класифіковано залежно від стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення на процедури: а) на стадії порушення справи про адміністративне правопорушення; б) на стадії розгляду справи та прийняття по ній рішення; в) на стадії адміністративного оскарження; г) на стадії виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху.

8. Специфіка інформаційного забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ полягає в: особливостях сфери дорожнього руху; необхідності швидкого реагування на факти порушень транспортного законодавства; важливості оперативного та належного оформлення правопорушень у сфері дорожньої безпеки; наявності негативних наслідків у випадках невчасного реагування посадових осіб ДАІ на її зміни; використанні ДАІ інформації з обмеженим доступом або персональних даних, поряд із необхідністю виконання вимог інформаційної відкритості для громадянського суспільства

9. До найбільш ефективних та значущих способів забезпечення законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності ДАІ визначено, перш за все, внутрішній, судовий та громадський контроль, а також нагляд прокуратури, діяльність якої спрямована на виявлення та усунення недоліків, які полягають у: недостатньому контролі з боку органів ДАІ за додержанням законодавства у сфері безпеки дорожнього руху; незаконному звільненні посадовими особами

ДАІ порушників ПДР від відповідальності; ігноруванні вимог щодо застосування передбачених законом заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; несвоєчасному зверненні постанов для примусового виконання тощо.

10. З метою створення ефективного адміністративно-правового механізму запобігання Державтоінспекцією ухиленню громадян України від сплати штрафу за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху шляхом виїзду за кордон запропоновано внести такі зміни та доповнення до чинного законодавства:

- в Законі України «Про порядок виїзду за кордон і в'їзду в Україну громадян України» передбачити заборону виїзду за кордон громадянина України, щодо якого набула законну силу постанова у справі про адміністративне правопорушення про накладення адміністративного стягнення – до виконання постанови;

- постанову Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2013 року № 280 «Про затвердження порядку надання Державній прикордонній службі та виконання нею доручень уповноважених державних органів щодо осіб, які перетинають державний кордон, та визнання такими, що втратили чинність деяких постанов Кабінету Міністрів України» доповнити положеннями:

а) про можливість надання доручення щодо заборони виїзду з України громадян України, щодо яких набула законну силу постанова у справі про адміністративне правопорушення про накладення адміністративного стягнення;

б) про можливість направлення такого доручення у вигляді електронного файлу-доручення, який міститиме: список осіб, яким до виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення про накладення адміністративного стягнення заборонено виїзд за межі України; список осіб, з яких знято заборону виїзду за межі України у зв'язку із виконанням адміністративного стягнення.

11. Сформульовано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності ДАІ, зокрема пропонується:

1) викласти частину першу пункту 21.2 статті 21 Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників

наземних транспортних засобів» у наступній редакції: *«Контроль за наявністю договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів здійснюється:*

*– відповідними підрозділами МВС України під час зупинки транспортного засобу та перевірки документів на право керування транспортним засобом» і далі – по тексту;*

2) доповнити частину першу статті 267 КУпАП *«Оскарження заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення»* словами: *«...Доставляння правопорушника» і далі по тексту;*

3) внести зміни до пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1086 *«Про затвердження Порядку тимчасового вилучення посвідчення водія і ліцензійної картки на транспортний засіб та їх повернення»* та викласти його у наступній редакції:

*«Тимчасово вилучене посвідчення повертається водієві:*

*– за заявою водія у разі, коли суд не прийняв у тримісячний строк рішення про позбавлення водія права керування транспортним засобом;*

*– за заявою водія та довідкою з судової установи про відсутність розгляду справи про адміністративне правопорушення у разі, коли суд не розглянув у встановлений законом строк справу про адміністративне правопорушення;*

*– після виконання водієм постанови суду про накладення адміністративного стягнення або подання до підрозділу Державтоінспекції копії постанови суду про закриття справи (крім випадків, коли справу про адміністративне правопорушення за тим самим фактом закрито у зв'язку з передачею матеріалів прокурору або органу досудового розслідування);*

*– у разі винесення судом постанови про позбавлення водія права керування транспортним засобом після закінчення визначеного строку позбавлення права керування транспортним засобом та успішного складення в Державтоінспекції теоретичного і практичного іспиту для отримання права на керування транспортним засобом відповідної категорії».*

4) включити ч. 1 ст. 122 КУпАП до переліку підстав для здійснення тимчасового затримання транспортного засобу;

5) запровадження електронного протоколу про адміністративне правопорушення як аналога його паперового варіанту у випадках скоєння окремих видів адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху;

6) встановити адміністративну відповідальність за несплату або несвоєчасну сплату штрафу за вчинення адміністративного правопорушення та доповнити КУпАП *статтею 212-21 «Ухилення від сплати адміністративного штрафу»*, а статтю 308 у зв'язку із внесеними змінами – виключити;

7) розмежувати права та обов'язки посадових осіб ДАІ, зокрема передбачити у Положенні про ДАІ МВС України п. 5-1 – «Права посадових осіб Державтоінспекції» та п. 5-2 – «Обов'язки посадових осіб Державтоінспекції»;

8) доповнити КУпАП *статтею 247-1 «Обставини, що підлягають з'ясуванню під час проведення адміністративного розслідування у справах про адміністративні правопорушення»*.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гусаров С. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Сергій Миколайович Гусаров. – К., 2009. – 438 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р., № 8073-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
3. Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь. — М. : Книжный мир, 2005. – 719 с.
4. Денисенко В. В. Административная юрисдикция органов внутренних дел : учебник / В.В. Денисенко, А. Н. Позднышов, А. А. Михайлов. – М. : ИМЦ ГУК МВД России, 2002. – 176 с.
5. Юридический энциклопедический словарь. – М. : Изд. Советская энциклопедия, 1984. – 416 с.
6. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. – М. : 1998. – 526 с.
7. Большой юридический словарь / [под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских]. – [изд. 2-е перераб. и доп.]. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 704 с.
8. Власенков В. В., Власов В. В., Лозбяков В. П., Разаренов Ф. С., Телегин А. С. Административная юрисдикция. Курс лекций. – М. : ЮИ МВД РФ, 1994. – 118 с.
9. Алексеев С. С. Государство и право. Начальный курс. 2-е изд. перераб. и дополн. – М. : Юрид. лит., 1994. – 192 с.
10. Шергин А. П. Административная юрисдикция. – М. : Юрид. лит., 1979. – 144 с.
11. Черниченко О. С. Международно-правовые аспекты юрисдикции государств : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Ольга Станиславовна Черниченко. – М., 2003. – 23 с.
12. Юридический энциклопедический словарь. – М. : Изд. Советская энциклопедия, 1987. – 426 с.

13. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник : пер. с укр. / О. Ф. Скакун. – Харьков : Эспада, 2005. – 840 с.
14. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе : [монография] / В. М. Горшенев. – М. : Юридическая литература, 1972. – 258 с.
15. Алексеев С. С. Общая теория права. – М. : Юрид. лит., 1981. – 361 с.
16. Коренев А. П. Административное право России / А. П. Коренев. – М. : Щит-М, 1996. – Ч. 1. – 542 с.
17. Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р., №341 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – С. 52-63.
18. Юридичне забезпечення дорожньої безпеки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kul-studio.narod.ru/10e.htm>.
19. Иванова И. А., Бертуш С. И., Карасев В. Н., Стома В. В. Повышение эффективности административно-юрисдикционной деятельности ГАИ. Учебное пособие. – М. : НИЦ ГАИ МВД России, 1994. – 120 с.
20. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов советского государственного управления. – М. : Юрид. лит., 1979. – 136 с.
21. Явич Л. С. Сущность права : социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования формы общественных отношений. – Л. : ЛГУ, 1985. – 207 с.
22. Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности : Учебное пособие. – Пермь, 1969. – 341 с.
23. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
24. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
25. Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 2. – М. : Юрид. лит., 1982. – 359 с.

26. Мартиновський В. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів санітарно-епідеміологічної служби : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Володимир Володимирович Мартиновський. – Харків, 2008. – 201 с.
27. Козлов Ю. М. Административные правоотношения. – М. : Юрид. лит., 1975. – 184 с.
28. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР / Под. ред. В. М. Манохіна. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1986. – 128 с.
29. Додин Е.В. Доказательства в административном процессе. – М. : Юрид. лит, 1973. – 192 с.
30. Коваль Л. В. Административно-деликтные отношения. – К. : Высшая школа, 1979. – 230 с.
31. Стоцька М. М. Провадження у справах про адміністративні проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Марія Миколаївна Стоцька. – Х., 2007. – 265 с.
32. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков; [шеф-ред. В. С. Ковальський]. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
33. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР : Процессуальное регулирование. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та., 1976. – 198 с.
34. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник [для вищих навч. закл.] / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
35. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М. : НОРМА, 2002. – 443 с.
36. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України. Конспект лекцій. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с.
37. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие / А. С. Васильев. – 2-е изд. – Х. : Одиссей, 2002. – 287 с.
38. Адміністративна діяльність ОВС. Загальна частина : [підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва]. – К. : УАВС, 1995. – 177 с.



39. Лунев А. Е. Проблемы административной ответственности // Социалистическая законность. – 1972. – № 5. – С. 64.

40. Севрюгин В. Е. Теоретические проблемы административного проступка : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Виктор Егорович Севрюгин. – М., 1994. – 381 с.

41. Белов А. А. Административное принуждение в деятельности ГИБДД : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Александр Александрович Белов. – Волгоград, 2000. – 21 с.

42. Подоляка А. М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Анатолій Миколайович Подоляка. – Х., 2004. – 194 с.

43. Долгополова М. М. Суб'єкти здійснення контролю та нагляду у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на Україні / М. М. Долгополова // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2010. – № 1. – С. 90-96.

44. Гаркуша А. В. Адміністративно-примусова діяльність підрозділів ДАІ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Анатолій Володимирович Гаркуша. – Ірпінь, 2004. – 212 с.

45. Сатлейкин П. И. Административно-правовой статус участников дорожного движения и его реализации : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Павел Иванович Сатлейкин. – М., 1988. – 187 с.

46. Адміністративне деліктне законодавство : зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упорядник О. А. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

47. Проект Концепції реформи адміністративного права України. – К., 1998. – 57 с.

48. Микитюк М. А. Владні повноваження Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України : проблеми теорії та практики реалізації у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Микола Андрійович Микитюк. – Львів, 2008. – 214 с.

49. Алексеев С. С. Теория права. – М. : Юрист, 1995. – 428 с.

50. Научная организация управления органами внутренних дел / Под ред. Г. Г. Зуйкова. – М. : Академия МВД СССР, 1984. – 313 с.
51. Халфина Р. О. Право как средство социального управления. – М. : Наука, 1988. – 298 с.
52. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
53. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Олена Миколаївна Мельник. – К., 2004. – 17 с.
54. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. – К. : НАН Украины, Институт государства и права, 1995. – 206 с.
55. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Под ред. М. Н. Марченко. – Т. 2. : Теория права. – М. : Зерцало, 2000. – 656 с.
56. Теория права и государства. Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. – М. : Право и закон, 2001. – 576 с.
57. Сорокин В. Д. Правовое регулирование : предмет, метод, процесс. – Правоведение. – 2000. – № 4 – С. 41-42.
58. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М. : Юрид. лит-ра, 1966. – 146 с.
59. Загальна теорія держави і права / За ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.
60. Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 832 с.
61. Ярмачі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Христофор Петрович Ярмачі. – Х., 2006. – 437 с.
62. Про дорожній рух : Закон України від 30 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.

63. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

64. Про автомобільний транспорт : Закон України від 5 квітня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 17. – Ст. 719.

65. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень : Закон України від 5 липня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3565-17>

66. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 11 Закону України «Про міліцію» щодо скасування надмірної кількості підстав для зупинення транспортних засобів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0205-](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0205-08)

08.[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc3\\_current](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc3_current).

67. Про затвердження порядку тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках : постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1102 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 98. – Ст. 53.

68. Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду : постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1103 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 98. – Ст. 53.

69. 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 р., № 77 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0374-09>

70. 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 : Наказ Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства охорони здоров'я України від 9 вересня 2009 р., № 400/666 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0931-09>

71. Про єдиний порядок огляду водіїв для встановлення стану алкогольного сп'яніння із використанням технічних засобів : розпорядження МВС України від 01 липня 2010 р. № 500 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.docme.ru/doc/84095/-rozporyadzhennya-v%D1%96d-01.07.2010-N-500--pro-%D1%94diniy-poryadok-o...>

72. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 47.

73. Россинский Б. В., Рыбин А. Л. К вопросу о рассмотрении Правил дорожного движения как акта управления в сфере дорожного движения. Проблемы правового и технического обеспечения деятельности Госавтоинспекции : Сб. научных трудов / Под общ. ред. Ю.Н. Ольховникова. – М. : НИЦ ГАИ МВД России, 1996. – 129 с.

74. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Голов. ред. В. Т. Бусел, редактори-лексикографи: В. Т. Бусел, М. Д. Василега-Дерибас, О. В. Дмитрієв, Г. В. Латник, Г. В. Степенко. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

75. Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів : Закон України від 1 липня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 1. – Ст. 1.

76. Бертуш С. И., Кузьмин К. И. К вопросу о совершенствовании ведомственного нормативного регулирования в сфере обеспечения безопасности дорожного движения // Вопросы обеспечения безопасности дорожного движения ; Сб. научных трудов. – М. : ВНИЦБД МВД СССР, 1991. – С. 19-20.

77. Собакаръ А. О. Форми та методи реалізації державної політики України у сфері безпеки дорожнього руху / А. О. Собакаръ // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 4. – С. 220–229.

78. Собакаръ А. О. Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів: проблеми теорії і практики: Монографія / А. О. Собакаръ. – Донецьк : ДЮІ МВС України, ПП «ВД «Кальміус», 2011. – 492 с.

79. Большой энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. – [изд. 2-е, перераб. и доп.]. – М. : Большая Российская энцикл. ; СПб. : Норинт, 2002. - 1456 с.

80. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / Стеценко С. Г. – [вид. 2-ге, перероб. та доп.]. – К. : Атіка, 2009. – 640 с.

81. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за ред. : Є. М. Моїсеєва, Ю. І. Римаренка, В. І. Олефіра. – К. : КНТ, 2008. – 216 с.

82. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : [навчальний посібник] / [В. М. Бесчастний, А. О. Собакаръ, О. М. Мердова та ін.]; за ред. В. М. Бесчастного. – Донецьк : ДЮІ МВС України, 2013. – 251 с.

83. Гуржій Т. О. Адміністративне право України : навч. посіб. – К. : КНТ, Х. : Бурун і К, 2011. – 680 с.

84. Мамчур Д. В. Адміністративно-правові засади забезпечення транспортної дисципліни в державі : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Дмитро Віталійович Мамчур. – Київ, 2010. – 197 с.

85. Бєлих Д.В. Адміністративна діяльність Державної автомобільної інспекції МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бєлих Дмитро Володимирович. – Донецьк, 2013. – 232 с.

86. Словник іншомовних слів / [С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута]. – Київ : «Наукова Думка», 2000. – 517 с.

87. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 1 : А - Г. 672 с. : іл.

88. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. – К. : Головна редколегія УРЕ, 1973. – 560 с.

89. Адміністративне право України : навч. посібник для студ. юрид. спец. / Г. Г. Забарний, Р. А. Калюжний, В. К. Шкарупа. – К. : Видавець Паливода А. В., 2003 . – 212 с.

90. Коваль Л. Адміністративне право України : курс лекцій : Загальна частина / Л. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с.

91. Адміністративне право України : Підручник / [Ю. П.Битяк, В. М.Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. П.Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.

92. Стариков Ю. Н. Административное право : В 2 ч. Ч. 2. Книга вторая : Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. – Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2001. – 432 с.

93. Адміністративне право України : підручник. Т.1 : Загальна частина / редколегія : В. Б. Авер'янов [та ін.] – К. : Юридична думка, 2007. – 592 с.

94. Тюрин В. А. Проблемы применения мер пресечения в административном праве России : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / Тюрин Виктор Анатольевич / Всероссийский научно-исследовательский институт МВД РФ. – М., 2004. – 45 с.

95. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції : поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 345 с.

96. Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Роман Сергійович Мельник. – Х., 2002. – 211 с.

97. Веремеенко И. И. О классификации мер административного принуждения // Вестник Московского университета. – Сер. 12. «Право». – 1970. – № 4. – С. 75-77.

98. Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. – М. : Госюриздат, 1963. – С. 60-68.

99. Развадовський В. Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Развадовський Віктор Йосипович. – Х., 2004. – 508 с.

100. Козлов Ю. М. Советское административное право : учебник / ред. Ю. М. Козлов. – М. : Юрид. лит., 1985. – 544 с.

101. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Олена Юріївна Салманова. – Х., 2002. – 232 с.

102. Бахрах Д. Н. Административное право : Учебник. Общая часть. – М. : Издательство БЕК, 1993. – 724 с.

103. Басов А.В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Андрій Віталійович Басов. – Харків, 2007. – 201 с.

104. Адміністративне право України : підручник [для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.

105. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бандурка Олександр Маркович. – Х., 1994. – 158 с.

106. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 156 с.

107. Кузьменко О.В. Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України : Підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. / За ред. О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.

108. Кузьменко О. В. Заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві / О. В. Кузьменко, О. Н. Панченко // Адміністративне судочинство України : підруч. / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.),

О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.

109. Адміністративне судочинство : підруч. / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2009. – 256 с.

110. Адміністративне право України : підруч. / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2010. – 480 с.

111. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

112. Про затвердження Порядку тимчасового вилучення посвідчення водія і ліцензійної картки на транспортний засіб та їх повернення : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р., № 1086 // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 243. – 25 грудня. – С. 12.

113. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні : теорія та практика правового регулювання : монографія / Д. М. Лук'янець. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.

114. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник для вищих навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.

115. Провадження у справах про адміністративні правопорушення в сфері безпеки дорожнього руху : [навчально-практичний посібник] (3-є видання) / Уздемир М. М., Лебедева А. В., Собакарь А. О. – Донецьк : Донецький юридичний інститут МВС України, 2013. – 157 с.

116. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. – М. : Издательство «Омега-Л», 2008. – 363 с.

117. Проект Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на 2012-2016 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sai.gov.ua/ua/law/38.htm>.

118. Административное право Российской Федерации / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов, А. А. Кармолицкий. – М. : ТОО «Теис», 1994. – Ч. 1. – 269 с.



119. Старилов Ю. Н. Службное право : Учебник. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 698 с.
120. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : Курс лекций. – М. : Юрид. лит., 1997. – 235 с.
121. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы неведомственного контроля) / М. С. Студеникина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 157 с.
122. Разаренов Ф. С., Котюргин С. И. Административный надзор советской милиции : Учебное пособие. – М. : Академия МВД СССР, 1979. – 70 с.
123. Волощук А. М. Відповідальність за порушення правил дорожнього руху : проблеми законодавчої регламентації / А. М. Волощук // Безпека дорожнього руху : правові та організаційні аспекти : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Донецьк, 15 жовтня 2010 р.). – Донецьк : ООО «Цифрова типографія», 2010. – С. 34–35.
124. Гуржій Т. О. Адміністративно-правові проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні : [монографія] / Тарас Олександрович Гуржій. – Х. : Тимченко, 2010. – 438 с.
125. З початку року у ДТП загинули майже чотири тисячі українців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.for-ua.com/ukraine/2013/11/13/142149.html>.
126. Адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник / [Комзюк А.Т., Гуменюк В.А., Джагупов Г.В., Комзюк Л.Т., Лисач Ю.Г., Салманова О.Ю., Синьов О.В., М.М. ТищенкоМ.М.]; за заг. ред. А.Т.Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. - Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. - 99 с.
127. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.С. Анохіна - Харків, 2001.- 21с.

128. Арбітражний процес: Навчальний посібник / Д. М. Притика, М. І. Тітов, В. С. Щербина та ін. – Харків : Консум, 1999. – Ч. II. – 83 с.
129. Тертишніков В. І. Цивільний процес. Курс лекцій / В. І. Тертишніков. – 2-е вид., із змін. і доп. – Харків: Рирег, 1995. – 158 с.
130. Панов І. О. Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничного інспектора міліції: дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07 / Панов Ігор Олексійович – Харків, 2005. – 232 с.
131. Руснак Ю. І. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів державної податкової служби України: дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07 / Руснак Юрій Іванович – Ірпінь, 2004. – 162 с.
132. Гражданский процесс : учебник / Под ред. В. А. Мусина, Н. А. Чечиной, Д. М. Чечота. – М. : «Проспект», 1998. – 480 с.
133. Лебедев М. Ю. Развитие института юрисдикции и его проявление в третейском суде : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.15 / Лебедев Михаил Юрьевич. – Саратов, 2005. – 218 с.
134. Гражданский процесс : Учебник / Отв. ред. проф. В.В. Ярков. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : «Волтерс Клувер», 2004. – 720 с.
135. Панов І. О. Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничного інспектора міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Панов Ігор Олексійович / Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2005. – 232 с.
136. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. – К., 1995. – 93 с.
137. Головки В. В. Дорожно-транспортные происшествия : административная ответственность : комментарий к главам 11, 12 КоАП РФ / В. В. Головки. – М. : «Эксмо», 2005. – 160 с.
138. Чушкин С. И. Доказывание и проблемы квалификации по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 12.15 КоАП РФ // Административное право и процесс. – 2006. – № 1. – С. 36-38.

139. Масленников М. Я. Административный процесс : теория и практика / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. А. С. Дугенец. – М., 2008. – 265 с.
140. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : Учебник для вузов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
141. Тимошенко И. В. Административная ответственность : учеб. пособие. – Ростов н/Д : «МарТ», 2004. – 288 с.
142. Веденин В.С. Презумпция «виновности» в административном праве, или Подводные камни при обжаловании постановлений ГИБДД // Транспортное право. – М. : Юрист, 2008. – № 1. – С. 18-20.
143. Захарова О. С. Административное принуждение. Административное правонарушение // Общее административное право : учебник / под. ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж, 2007. – 848 с.
144. Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 4.
145. Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в РФ (регионально-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Роман Сергеевич Тихий. – Тюмень, 2005. – 26 с.
146. Административное право : учеб. / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М.: Юристъ, 1999. – 728 с.
147. Машаров И. М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования : моногр. / И. М. Машаров. – М. : Закон и право, 2009. – 239 с.
148. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К. : Істина, 2010. – 488 с.
149. Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Ольга Сергеевна Беркутова. – М., 2005. – 19 с.
150. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

151. Коваль Л. В. Адміністративне право : Курс лекцій. – К. : «ВЕНТУРІ», 1998. – 208 с.
152. Административно-правовые санкции / Веремеенко И. И. – М. : Юрид. лит., 1975. – 192 с.
153. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. – Воронеж : Издательство Воронежского университета, 1990. – 208 с.
154. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
155. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р., № 2341-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.
156. Перепелкина Ю. Г. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел на железнодорожном транспорте : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Юлия Геннадиевна Перепелкина. – Саратов, 2006. – 228 с.
157. Приймаченко Д. В. Докази у провадженні в справах про порушення митних правил : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Дмитро Володимирович Приймаченко. – Ірпінь, 2002. – 19 с.
158. Круглов О. М. Доказування і докази у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Олег Миколайович Круглов. – Харків, 2003. – 17 с.
159. Гордеев В. В. Доказування в адміністративних справах, пов'язаних з виборчим процесом : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Віталій Володимирович Гордеев. – К., 2009. – 18 с.
160. Шергин А. П. Административная юрисдикция // Советское государство и право. – 1976. – № 6. – С. 12.
161. Производство по делам об административных правонарушениях : Учеб. пособие / М. Я. Масленников. – М. : Изд-во МНЭПУ. – 1994. – 119 с.

162. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. / С. С. Алексеев. – Свердловск, 1973. – Т. 2 : Нормативные юридические акты, применение права, юридическая наука (правоведение). – 401 с.

163. Короєд С. О. Судовий розгляд справ про адміністративні проступки: автореферат дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Сергій Олександрович Короєд. – К., 2009. – 17 с.

164. Коренев А. П. Кодификация советского административного права. – М. : Юрид.лит, 1970. – 134 с.

165. Про результати роботи підрозділів Державтоінспекції по виконанню постанов суду щодо позбавлення водіїв права керування за допущенні порушення ПДР : селекторна нарада ГУМВС України в Донецькій області від 4 вересня 2011 р. № 4890/Кп.

166. Бовкун Є. А. Поняття інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в діяльності органів Державної податкової служби України // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 6-12.

167. Бабалик Є. М. Адміністративно-правові основи інформаційного забезпечення митних органів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Євген Пилипович Бабалик. – Одеса, 2010. – 18 с.

168. Лозовий В. М. Правове регулювання інформаційного забезпечення діяльності Державної автомобільної інспекції МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Валерій Миколайович Лозовий. – К., 2011. – 20 с.

169. Голицына О. Л. Информационные системы : учебное пособие / О. Л. Голицына, Н. В. Максимов, И. И. Попов. – М.: «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2007. – 304 с.

170. Елочкин М. Е., Брановский Ю. С., Николаенко И. Д. Информационные технологии : учеб. пособие. – М. : Изд-во «Оникс», 2007. – 256 с.

171. Гвоздева В. А., Лаврентьева И. Ю. Основы построения автоматизированных информационных систем : учеб. пособие. – М. : «ФОРУМ» : ИНФРА-М, 2007. – 320 с.

172. Про затвердження Переліку технічних засобів, що використовуються в підрозділах Державтоінспекції МВС України для виявлення та фіксування порушень правил дорожнього руху : Наказ МВС України від 1 березня 2010 р., № 33 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0262-10>

173. Вимірювачі швидкості на сторожі правил дорожнього руху [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gukr.com/article3178.html>.

174. Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в системі Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 14 травня 2012 р. № 423 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.51626.0>

175. Про затвердження інструкції з організації функціонування Інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ України : наказ МВС України від 10 березня 2010 р. № 75 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MVS234.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS234.html)

176. Офіційний веб-сайт МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/240798>.

177. Офіційний веб-сайт ГУМВС України в Донецькій області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://doneck-mvs.gov.ua/body.php?act=st&year=2012&lang=ukr&m=05&id=18\\_03-01.01](http://doneck-mvs.gov.ua/body.php?act=st&year=2012&lang=ukr&m=05&id=18_03-01.01).

178. Офіційний сайт ДДАІ МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sai.gov.ua/ua/people.htm>.

179. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скакун: [пер. з рос.]. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.

180. Джига М. В. Проблеми законності та доцільності при забезпеченні правового статусу обвинуваченого під час розслідування злочинів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Микола Васильович Джига. – К., 2002. – 22 с.

181. Комзюк А. Т. Законність застосування міліцією доставлення і адміністративного затримання правопорушників / А. Т. Комзюк // Державна

служба і громадянин : реалізація конституційних прав, свобод і обов'язків : наук. збірник. – Х. : Українська академія управління при Президентові України (Харківський філіал), 2000. – С. 151-156.

182. Ануфрієв М. І. Динаміка дисципліни і законності серед особового складу органів внутрішніх справ України / М. І. Ануфрієв // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1998. – № 3-4. – С. 314-322.

183. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ольга Федорівна Андрійко. – К., 1999. – 390 с.

184. Шамрай В. О. Деякі проблеми співвідношення законності та особистої безпеки працівника міліції // Забезпечення законності в діяльності органів внутрішніх справ України : Збірник наукових праць. – К. : Укр. академ. внутріш. справ, 1993. – 212 с.

185. Ткаченко В. Д. Функціональне призначення законності // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1996. – № 6. – С. 24-30.

186. Забезпечення законності і дисципліни в діяльності підрозділів Державтоінспекції МВС України : монографія / А. О. Собакарь, А. П. Сахно. – Донецьк : ДонУЕП, 2014. – 229 с.

187. Мацелик Т. О. Законність як категорія адміністративного права / Т. О. Мацелик // Право та управління. – 2010. – № 1. – С. 105-110.

188. Законность в сфере государственного управления // Гаращук В. Н. Административное право Украины. – [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.] ; Под ред. проф. Ю. П. Битяка : 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 575 с.

189. Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категории теории права / А. М. Васильев. – М. : Юридическая литература, 1976. – 264 с.

190. Теория государства и права / под общ. ред. Н. Г. Александрова. – М., 1974. – 620 с.

191. Забарний Г. Г. Основи держави і права : навчальний посібник / Забарний Г. Г., Калюжний Р. А. Шкарупа В. К. – [3-є вид., доп. та перероб.]. – К. : Паливода А. В., 2002. – 384 с.

192. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

193. Андрійко О. Ф. Контроль у системі засобів забезпечення законності у державному управлінні / О. Ф. Андрійко // Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у двох томах : Том 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : «Юридична думка», 2007. – 592 с.

194. Кивалов С. В. Административное право Украины. – Одесса : «Юридическая литература», 2003. – 917 с.

195. Адміністративна діяльність ОВС. Загальна частина : [підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва]. – К. : УАВС, 1995. – 177 с.

196. Нагорний О. П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Олексій Павлович Нагорний. – К., 2003. – 21 с.

197. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : Навчальний посібник / За заг. ред. Моїсєєва Є. М. / Сущенко В. Д., Олефір В. І., Константінов С. Ф. та ін. – К. : КНТ, 2008. – 264 с.

198. Ряшко О. В. Законність у контексті профілактики правопорушень в службовій діяльності міліції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Олена Василівна Ряшко. – К., 2006. – 20 с.

199. Ворушило В. П. Управлінські рішення щодо зміцнення законності в діяльності органів внутрішніх справ (організаційно-правові питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Віктор Павлович Ворушило. – Ірпінь, 2003. – 16 с.

200. Сахно А.П. Забезпечення законності і дисципліни в діяльності підрозділів Державної автомобільної інспекції МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Артем Петрович Сахно. – Київ, 2012. – 20 с.



201. Административная деятельность органов внутренних дел : Учебник. Часть I / Под. ред. В. П. Сальникова. – М. : ЦОКР МВД России, 2005. – 464 с.
202. Горшенев В.Г. Контроль как правовая форма деятельности / В. Г. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1986. – 176 с.
203. Старилев Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю. Н. Старилев. – М. : Норма, 2002. – Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 728 с.
204. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1972. – 288 с.
205. Мелкадзе О. В. Контроль : информация, координация, эффективность / О. В. Мелкадзе. – Тбилиси : Сабчота Сакартвело, 1986. – 238 с.
206. Кейзеров Н. М. Власть и авторитет [Текст] : критика буржуазных теорий / Н. М. Кейзеров. – М. : Юрид. лит., 1973. – 264 с.
207. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Володимир Миколайович Гаращук. – Х., 2003. – 412 с.
208. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
209. Андрійко О. Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин / О. Ф. Андрійко // Правова держава: міжвід. зб. наук. пр. – К.: Наук. думка, 1993. – Вип. 4. – С. 49-53.
210. Галімішина Г. В. Державний контроль на автомобільному транспорті в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ганна В'ячеславівна Галімішина. – Дніпропетровськ, 2010. – 245 с.
211. Тараненко О. М. Забезпечення законності в діяльності митних органів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Олександр Миколайович Тараненко. – Одеса, 2006. – 203 с.
212. Новіков В. В. Внутрішній контроль як засіб забезпечення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Віталій Володимирович Новіков. – Х., 2006. – 201 с.

213. Братель С. Г. Здійснення контролю в органах внутрішніх справ / С. Г. Братель // Митна справа. – 2011. – № 3(75). – Ч. 2. – С. 239-243 [Електронний ресурс] Митна справа. – Режим доступу : [http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ms/2011\\_3\\_2/239.pdf](http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ms/2011_3_2/239.pdf).

214. Сахно А. П. Забезпечення законності і дисципліни в діяльності підрозділів Державної автомобільної інспекції МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Артем Петрович Сахно. – Донецьк, 2012. – 260 с.

215. Прокурорський нагляд в Україні : курс лекцій [для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / А. А. Павлишина, Н. П. Анікіна, С. І. Писарчук ; за ред. проф. В. Т. Нора. – Львів, 2002. – 230 с.

216. Корж В. П. Концептуальні засади реформування функцій прокуратури України / В. П. Корж // Вісник прокуратури. – 2007. – № 8. – С. 74-82.

217. Про затвердження Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт та виправних робіт : наказ Міністерства юстиції України від 19 березня 2013 р. № 474/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0457-13>

218. Офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=36585](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=36585).