

УДК 342.9

СУБ'ЄКТИ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ПЕРЕВЕЗЕННЯ НЕБЕЗПЕЧНИХ ВАНТАЖІВ

ACTORS OF PROCEEDING THE CASES ABOUT VIOLATION THE RULES OF TRANSPORTATION DANGEROUS GOODS

Гуржій А.В.,
*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри комерційного права
Київського національного торговельно-економічного університету*

Стаття присвячена розгляду процесуального статусу суб'єктів провадження у справах про порушення правил перевезення небезпечних вантажів. Здійснено аналіз чинного законодавства, нормотворчої та правозастосовної практики. Розроблено комплекс пропозицій, спрямованих на вирішення процесуальних проблем протидії деліктності у сфері дорожньо-транспортних перевезень.

Ключові слова: вантаж, транспортування, адміністративна відповідальність, провадження, суб'єкт юрисдикційної діяльності.

Статья посвящена рассмотрению процессуального статуса субъектов производства по делам о нарушении правил перевозки опасных грузов. Осуществлен анализ действующего законодательства, нормотворческой и правоприменительной практики. Разработан комплекс предложений, направленных на решение процессуальных проблем противодействия деликтности в сфере дорожно-транспортных перевозок.

Ключевые слова: груз, транспортирование, административная ответственность, производство, субъект юрисдикционной деятельности.

The article revolves around the subjects of cases about violation the rules of transportation the dangerous goods. Current legislation, rule-making and enforcement practices are analyzed. Developed a set of proposals aimed at solving procedural problems countering offenses in the field of road transportations.

Key words: cargo, transportation, administrative responsibility, procedure, subject of jurisdictional activity.

Постановка проблеми. Наявність досконалого, з точки зору організації та правового регулювання, процесуального механізму є важливою запорукою законності, об'єктивності та обґрунтованості всіх рішень і дій, спрямованих на виявлення та припинення правопорушень, а також на притягнення порушників до відповідальності. Такий механізм гарантує дотримання загальнолюдських та громадянських прав і свобод, ефективну регламентацію адміністративно-деліктних відносин, невідворотність стягнення за делікт та в кінцевому підсумку забезпечує досяг-

нення цілей адміністративної відповідальності як на індивідуальному, так і на загальносоціальному рівні.

Водночас навіть найменші «збої» процесуального механізму вкрай негативно позначаються на адміністративній юрисдикційній практиці. На сьогодні більшість постанов у справах про адміністративні делікти оскаржуються, скасовуються або не виконуються саме через вади процесуального забезпечення. Не є винятком і справи про порушення правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів та проїзду великогабаритних і великовагових транспорт-

них засобів. Як засвідчив проведений аналіз, до 75 % скарг на постанови в справах про адміністративні проступки, передбачені ст. 132-1 КУпАП, обумовлені порушеннями встановленої процедури їх розгляду. Майже 90 % випадків невиконання постанов у таких справах відбуваються через вади процесуального законодавства й недосконалу організацію адміністративно-деліктного провадження.

Стан дослідження. З огляду на свою безперечну актуальність, питання розгляду справ про адміністративні проступки на автомобільному транспорті є об'єктом сталого наукового інтересу. Їх аналізу присвячені праці В.А. Головка, А.О. Граділя, Н.І. Дідик, І.В. Новасардової, М.М. Стоцької та інших правників, які займаються проблематикою дорожньої безпеки [1; 2; 3; 4; 5]. Більшість тематичних досліджень здійснена на основі передового зарубіжного досвіду, з урахуванням міжнародних стандартів і світових тенденцій забезпечення інформаційної безпеки. Їх висновки та пропозиції активно впроваджуються в практику вітчизняного нормотворення, правозастосування та правоохорони.

Разом із тим проблеми правового статусу суб'єктів провадження в справах про порушення правил перевезення небезпечних вантажів здебільшого не отримують належної уваги. Переважна більшість галузевих дослідників висвітлюють їх лише фрагментарно та, як правило, в контексті суміжної проблематики.

Мета. Викладене диктує необхідність детального аналізу провадження в справах порушення правил перевезення небезпечних, великовагових і великогабаритних вантажів, спрямованого на висвітлення нагальних проблем практики та пошуку оптимальних шляхів їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Як уявляється, розпочати такий аналіз варто з розгляду кола суб'єктів, задіяних у розгляді відповідної категорії адміністративних справ. Адже саме вони є «рушійною силою» адміністративно-деліктного провадження та юридичного процесу в цілому. Через реалізацію їхніх повноважень, прав та обов'язків (а нерідко – з їх ініціативи) здійснюються основні процесуальні заходи. Їхній правовий статус безпосередньо впливає на зміст адміністративних процедур, їх фактичний перебіг та підсумковий результат. Зрештою, саме вони обумовлюють існування адміністративного провадження як правового та соціального феномену. Без їхньої участі провадження було б лише «мертвим» набором приписів, цікавих хіба що з теоретичної точки зору.

Провідну ланку системи державно-владних суб'єктів, задіяних в організації провадження в справах про делікти, передбачені ст. 132-1 КУпАП, утворюють керівники підрозділів органів внутрішніх справ (начальники або заступники начальників відділень (відділів, управлінь, департаментів), командири або заступники командира окремого підрозділу Державтоінспекції МВС України, начальники відділів внутрішніх справ або особи, що виконують їх обов'язки).

Вказана категорія суб'єктів справляє визначальний вплив на перебіг розгляду справи та результа-

ти її вирішення. Саме на них покладається функція щодо порушення справи, забезпечення її всебічного та об'єктивного розгляду, збирання й оцінки доказів. Саме вони організують здійснення обов'язкових процесуальних дій та складання офіційних процесуальних документів. Зрештою саме вони вирішують справу по суті, визначають вид і розмір стягнення за правопорушення або ж констатують невинуватість особи.

Аналіз практичних аспектів реалізації окресленого кола повноважень змушує констатувати надзвичайно серйозну проблему. Восени 2008 року законодавець доповнив чинний КУпАП низкою нових статей про відповідальність за проступки проти безпеки дорожнього руху (в тому числі і статтею 132-1), однак при цьому «забув» унести відповідні зміни до ст. 255 КУпАП, котрою визначається перелік осіб, уповноважених складати протоколи в адміністративних справах. Як наслідок, сьогодні посадові особи ДАІ не мають права складати протоколи про порушення правил перевезення небезпечних, великовагових і великогабаритних вантажів.

Тим не менш практика складення таких протоколів набула неабиякого поширення. Лише протягом 2010–2012 років було складено понад 65 тис. протоколів про вчинення адміністративних проступків, передбачених ст. 132-1 КУпАП. Подібна ситуація, коли основний процесуальний документ, який служить відправною точкою адміністративно-деліктного провадження, складається всупереч чинному законодавству, є неприйнятною і підлягає якнайшвидшому виправленню.

Крім того, законодавча невизначеність повноважень щодо складення протоколу в справах про правила перевезення небезпечних, великовагових і великогабаритних вантажів унеможливує застосування важливих заходів процесуального забезпечення. Зокрема, в даному випадку неможливо здійснити тимчасове затримання транспортного засобу, оскільки за законом (див. ст. 275-2 КУпАП) цей захід підлягає обов'язковій фіксації в адміністративному протоколі.

На наш погляд, оптимальним варіантом розв'язання окресленої проблеми повинно стати закріплення в чинному законодавстві (зокрема, у ст. 255 КУпАП) повноважень працівників міліції щодо складання протоколу про порушення правил перевезення небезпечних вантажів, проїзду великовагових і великогабаритних транспортних засобів.

Ще одна проблема, котра набуває неабиякої актуальності в контексті розгляду питань відповідальності за порушення правил перевезення небезпечних, великовагових і великогабаритних вантажів, полягає в обмеженому спектрі заходів процесуального забезпечення, віднесених до компетенції працівників органів внутрішніх справ.

На сьогодні з метою забезпечення провадження в справах про делікти на автомобільному транспорті уповноважені працівники ОВС мають право здійснювати: адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та доку-

ментів, у тому числі посвідчення водія, ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, огляд на стан сп'яніння чи перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (див.: ст. 260 КУпАП) [6].

Таким чином, у разі якщо подальша експлуатація транспортного засобу становить небезпеку для учасників дорожнього руху, працівник ДАІ вправі тимчасово затримати транспортний засіб шляхом блокування або (якщо розміщення затриманого транспортного засобу суттєво перешкоджає дорожньому руху) доставити його для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку за допомогою евакуатора, а крім того, вилучити у водія документи на транспортний засіб.

Проблема полягає в тому, що жоден із перерахованих заходів не здатний усунути ризику експлуатації транспортного засобу з технічними несправностями або відхиленнями (по габаритах, масі, комплектації) на тривалий час. Адже, за чинним законодавством (ст. 265-2 КУпАП) строк тимчасового затримання транспортного засобу не повинен перевищувати 3-х днів, після чого т/з має бути повернутий власникові незалежно від стадії вирішення справи. І далеко не в кожному випадку власники транспортних засобів добросовісно підходять до усунення наявних технічних проблем. Нерідко затриманий транспортний засіб вводиться в експлуатацію одразу після повернення, не зазнавши ремонту, без усунення технічних порушень. Власне, це і не дивно, оскільки витрати на переобладнання деяких т/з на порядок вищі від імовірної суми адміністративного штрафу за порушення вимог ст. 132-1 КУпАП.

Що ж стосується вилучення посвідчення водія та ліцензійної картки на т/з, то перший захід ефективний лише щодо тих водіїв, котрі є власниками транспортних засобів (та й тут не виключена можливість передачі т/з для експлуатації іншим особам); у свою чергу, вилучення ліцензійної картки служить підставою для заборони надання транспортних послуг але не може завадити участі транспортного засобу в дорожньому русі без господарської мети.

Таким чином, існуючі заходи процесуального забезпечення не можуть гарантувати тривалого виключення транспортних засобів, які мають технічні недоліки, з участі в дорожньому русі. Небезпека такої ситуації цілком очевидна: за статистикою експлуатація т/з із технічними вадами є однією з головних причин дорожнього травматизму та смертності (на кожні 100 ДТП, скоєних із цієї причини, припадає близько 25 загиблих осіб) [7, с. 4].

Уявляється, що одним з оптимальних шляхів вирішення цієї проблеми є впровадження в практику такого заходу забезпечення, як тимчасова (до усунення наявних технічних вад) заборона експлуатації транспортного засобу. З одного боку, це дозволить повністю виключити небезпечні т/з з участі в дорожньому русі, а з іншого – спонукатиме їх власників до якнайшвидшого усунення технічних недоліків.

З огляду на викладене, пропонуємо такі зміни до чинного КУпАП:

1) у частинах 1 і 2 статті 260 КУпАП після слів «тимчасове затримання транспортного засобу» додати слова «тимчасова заборона експлуатації транспортного засобу» (далі – за текстом);

2) доповнити чинний КУпАП статтею 265-4 «Тимчасова заборона експлуатації транспортних засобів» такого змісту:

«За наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення, передбачені ч.ч. 1-4 ст. 121, ст. 121-1, 122-5 та 132-1 КУпАП цього Кодексу, працівник відповідного підрозділу Міністерства внутрішніх справ України забороняє експлуатацію транспортного засобу до усунення відповідних порушень. При цьому державні реєстраційні знаки транспортного засобу підлягають зняттю до усунення причин заборони його експлуатації. Про тимчасову заборону експлуатації транспортного засобу робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення, де зазначаються: підстави прийняття рішення про заборону експлуатації транспортного засобу, відомості про транспортний засіб (державний реєстраційний номер), а також відомості про власника транспортного засобу».

Важливим суб'єктом провадження в справах про порушення правил перевезення небезпечних, великогазових і великогабаритних вантажів виступають судді судів загальної юрисдикції. Не маючи повноважень щодо розгляду й вирішення таких справ по суті, судді залучаються до цього процесу, по-перше, як суб'єкти розгляду скарг із приводу окремих процесуальних дій (зокрема, про вжиття заходів процесуального забезпечення); по-друге, як суб'єкти розгляду відповідних адміністративних справ у порядку оскарження.

На підставі ст. 267 КУпАП адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами та інші заходи забезпечення можуть бути оскаржені заінтересованими особами до суду.

Оскарження таких заходів не зупиняє їх виконання та не перешкоджає подальшому розгляду справи. Тим не менш у разі закриття справи через відсутність події і складу адміністративного правопорушення або з інших підстав, передбачених ст. 247 КУпАП, такі заходи підлягають скасуванню, а особа, щодо якої вони були застосовані, має право на відшкодування заподіяних ними збитків.

Слід зауважити, що чинний КУпАП недостатньо повно регламентує процедуру розгляду скарг (у тому числі судового) на заходи забезпечення, здійснювані в рамках адміністративно-деліктного провадження. За великим рахунком, у КУпАП йдеться тільки про відповідне право на оскарження. Що ж стосується строків розгляду таких скарг, питань, що підлягають з'ясуванню при їх вирішенні, а також варіантів рішень, які можуть бути прийняті, то наразі всі ці

питання вирішуються практиками за правилами цивільного судочинства.

Наявна законодавча «прогалина» повинна бути усунута. Адаже забезпечення позову в цивільному процесі характеризується низкою особливостей, обумовлених специфікою цивільно-правових спорів. Відповідні заходи вживаються з ініціативи управленої сторони, мають здебільшого майновий характер і т. д. Безумовно, це накладає відбиток на механізм їх застосування, котрий є «адаптованим» саме до правил цивільного процесу. Функціонування такого механізму в адміністративно-деліктному провадженні не завжди ефективне, оскільки розгляд адміністративних справ відбувається на інших засадах та за іншою процедурою.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне доповнити ст. 267 чинного КУпАП частинами 3, 4 та 5 такого змісту:

«Скарга на заходи забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення розглядається судом протягом двох днів з дня її подання.

За результатами розгляду скарги на заходи забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення суддя приймає одне з таких рішень:

- про залишення заходу забезпечення в силі;
- про заміну одного заходу забезпечення іншим;
- про зміну строків заходу забезпечення;
- про скасування заходу забезпечення.

Якщо справу було закрито з підстав, передбачених ст. 247 КУпАП, вжиті заходи забезпечення застосовуються до набрання відповідною постановою в справі законної сили. Проте орган чи посадова особа, які ухвалюють постанову в справі про адміністративне правопорушення, можуть одночасно з ухваленням такої постанови прийняти рішення про скасування вжитих заходів забезпечення.

У даному контексті варто звернути увагу ще й на таку проблему. Відповідно до ст. 293 КУпАП, суб'єкт розгляду скарги на постанову в справі про адміністративне правопорушення (а, як правило, таким суб'єктом виступає суддя) може прийняти одне з

таких рішень: а) про залишення постанови без змін; б) про скасування постанови й надіслання справи на новий розгляд; в) про скасування постанови й закриття справи; г) про зміну заходу стягнення в межах, передбачених законодавством.

При цьому законодавець жодним чином не вказує, які ж саме підстави можуть слугувати причиною зміни чи скасування постанови в справі про адміністративний делікт. На практиці це досить часто призводить до прийняття спірних, слабо мотивованих рішень, що аж ніяк не сприяє об'єктивності правосуддя та зміцненню авторитету судової влади.

У світлі викладеного постає необхідність законодавчого визначення підстав для скасування або зміни постанов у справах про адміністративні правопорушення. З цієї метою пропонуємо доповнити ст. 293 КУпАП частиною 3 такого змісту:

«Підставами для скасування або зміни постанови в справі про адміністративне правопорушення є: односторонність або неповнота з'ясування фактичних обставин справи;

невідповідність висновків, викладених у постанові, фактичним обставинам справи;

істотне порушення процесуальних правил розгляду справи;

неправильне накладення адміністративного стягнення».

Висновки. Підсумовуючи викладене, можемо констатувати таке. На сьогодні процесуальний статус суб'єктів провадження в справах про порушення правил перевезення небезпечних вантажів характеризується недостатньою врегульованістю, що зумовлює істотні проблеми при кваліфікації правопорушень, розслідуванні адміністративних справ, накладенні та виконанні адміністративних стягнень. Ці проблеми мають комплексний характер, їх не усунути шляхом розрізаних заходів і поодиноких змін. На часі – масштабне оновлення адміністративно-процесуального законодавства з урахуванням актуальних проблем, нагальних потреб практики, вимог техніки нормотворення, міжнародних зобов'язань України та рекомендацій ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Головка В. А. Соціальний та економічний захист прав учасників дорожнього руху: поняття та ознаки / В. А. Головка // Держава і право. – 2010. – Вип. 48. – С. 293–298.
2. Новасардова І. В. Форми і засоби запобігання адміністративним правопорушенням у сфері безпеки дорожнього руху / І. В. Новасардова // Держава та регіони. – 2010. – № 3. – С. 177–182.
3. Дідик Н. І. Державна автомобільна інспекція як суб'єкт, уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху / Н. І. Дідик // Право та державне управління. – 2011. – № 1. – С. 40–43.
4. Граділь А. О. Адміністративно-правовий статус осіб, які здійснюють оформлення ДТП / А. О. Граділь // Митна справа. – 2011. – № 3 (75). – Ч. 2. – С. 169–173.
5. Стоцька М. М. Провадження в справах про адміністративні проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Стоцька Марія Миколаївна. – Х., 2007. – 265 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
7. Голубева Г. К. Адміністративно-правова кваліфікація порушень водіями правил експлуатації автотранспортних засобів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Голубева Галина Кирилівна. – К., 2008. – 233 с.