УДК 35.078.1
В. О. Іванцов

ЗУПИНКА ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ ЯК ЗАХІД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ПІДСТАВИ ТА ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ

Детально роглянуто правове регулювання підстав застосування зупинки транспортних засобів. Визначено місце зупинки транспортних засобів серед заходів адміністративного примусу, позитивні та негативні положення Закону України «Про міліцію» з цього приводу та запропоновано шляхи удосконалення останніх.

Процеси, пов'язані з дорожнім рухом, явища, що його супроводжують, їх наслідки, взаємовідносини між учасниками дорожнього руху та представниками влади займають важливе місце в суспільному житті і потребують глибокого наукового дослідження.

Зупинка транспортних засобів є одним із найпоширеніших заходів адміністративного примусу, що застосовується працівниками міліції для виконання покладених на них завдань та функцій щодо забезпечення безпеки дорожнього руху.

Наразі даний адміністративно-примусовий захід є об'єктом підвищеного інтересу як серед науковців, працівників міліції, юристів-практиків, так і серед представників різних громадських та правозахисних організацій, а також водіїв. Така зацікавленість серед науковців виявляється у суперечках стосовно сутності зупинки транспортних засобів та відповідно до її класифікаційної належності до різних груп заходів адміністративного примусу; серед працівників міліції (переважно Державної автомобільної інспекції України) – у відповідності його юридичного потенціалу та особливостей застосування до виконання покладених на них завдань; представників громадських організацій та водіїв – у реалізації громадського контролю за законністю його застосування з метою захисту особистих прав і свобод громадян тощо. Останнє, на нашу думку, пов'язано зі специфікою правообмежувального характеру даного заходу. Так, діяльність учасників дорожнього руху спрямована на реалізацію насущної суспільної потреби в просторовому переміщенні людей, предметів, засобів і продуктів їх праці в межах свободи пересування, в тому числі за допомогою транспортного засобу. При цьому, як уявляється, основним критерієм, що визначає якість задоволення вказаної вище потреби, є витрати часу. Натомість будь-яка зупинка

© Іванцов В. О., 2012

пов'язана з певною втратою часу, тобто обмеженням свободи водіїв щодо реалізації їхнього права на вільне пересування у визначений проміжок часу, що, в свою чергу, є свідченням зазіхання на основний інтерес, який визначає мотиви поведінки водіїв у дорожньому русі. Як зазначає О. Ю. Салманова, «уявляється, що саме цим багато в чому визначається конфронтація між інспекторським складом і учасниками дорожнього руху …» [1, с. 186], свідченням чого можуть служити численні матеріали у засобах масової інформації [2].

Отже, мета статті полягає у тому, щоб на основі аналізу загальнотеоретичних засад використання заходів адміністративного примусу визначити сутність та класифікаційну належність зупинки транспортних засобів до однієї із груп заходів адміністративного примусу, підстави та порядок її застосування у діяльності міліції та відповідно запропонувати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання у цій сфері.

Зазначена мета дослідження зумовлює постановку та вирішення таких завдань: розглянути основні підходи щодо класифікаційної належності зупинки транспортних засобів до заходів адміністративного примусу; розкрити сутність (висловити власне бачення щодо сутності) зупинки транспортних засобів в умовах сьогодення; провівши дослідження нормативно-правових актів, назвати підстави зупинки транспортних засобів та визначити недоліки їх правового регулювання; окреслити інші проблеми реалізації зупинки транспортних засобів у діяльності міліції; сформулювати рекомендації щодо змін до чинного законодавства, спрямованих на вдосконалення порядку застосування зупинки транспортних засобів у діяльності міліції в напрямку забезпечення прав та свобод громадян.

Загальним питанням дослідження заходів адміністративного примусу приділяли свою увагу такі провідні вчені-адміністративісти: В. Б. Аверянов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, О. В. Джафарова, Є. В. Додін, В. В. Зуй, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Р. С. Мельник, О. І. Остапенко, М. М. Тищенко, В. К. Шкарупа та ін.

Дослідженню зупинки транспортних засобів у межах аналізу заходів адміністративного примусу в діяльності міліції присвятили свої праці О. М. Бандурка, О. Є. Безсмертний, А. Т. Комзюк, О. Ю. Салманова; у межах дослідження основ забезпечення безпеки дорожнього руху – С. М. Гусаров, М. М. Долгополова; для характеристики статусу ДАІ – С. М. Подоляка тощо.

Відповідно до поставлених завдань статті необхідно звернути увагу на неоднозначність юридичної природи цього заходу, про що свідчать різні позиції вчених-адміністративістів щодо його належності до тої чи іншої класифікаційної групи заходів адміністративного примусу, що є особливо помітним, враховуючи наявність цілої низки критеріїв класифікації останніх. У літературі з цього приводу можна виокремити три основні точки зору.

Згідно з першою зупинка транспортних засобів є виключно адміністративно-запобіжним заходом (В. В. Новіков) [3, с. 156–157]; згідно з другою – заходом адміністративного припинення (А. Т. Комзюк) [4, с. 181–183]. Переважна ж більшість авторів наполягають, що зупинку транспортних засобів можна розглядати у двох аспектах – і як адміністративно-запобіжний захід, і як захід адміністративного припинення (О. М. Бандурка, О. Є. Безсмертний, О. Ю. Салманова) [5, с. 66; 1, с. 80]. Ми також дотримуємося останньої точки зору та нижче сробуємо обґрунтувати власну позицію з цього приводу.

Ми переконані, що окреслені нами науково-теоретичні суперечки з приводу класифікаційної належності зупинки транспортних засобів до двох абсолютно різних видів груп заходів адміністративного примусу лежали у площині визначення та трактування підстав застосування даного заходу. Ми ведемо мову про зазначені суперечки в минулому часі у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень» [6], яким доповнено ч. 1 ст. 11 Закону «Про міліцію» [7] пунктом 21-1, де визначено вичерпний перелік підстав зупинки транспортних засобів.

Звісно, такі зміни мають лише позитивно позначатися на правозастосовчій діяльності міліції та дотриманні прав громадян. До безперечних переваг окресленої законодавчої діяльності необхідно віднести такі:

1. Визначено вичерпний та єдиний як для правозастосовця, так і громадян перелік підстав зупинки транспортного засобу на законодавчому рівні. Попередній підхід до визначення останніх сприяв поширенню висновків, «що підстави застосування зупинки транспортних засобів як заходу адміністративного попередження ніде не сформульовано, тому в інших випадках цей захід може застосовуватись із попереджувальною метою» [8, с. 51].

2. Усунуто протиріччя між Законом України «Про міліцію» та відомчими нормативними актами, що регламентують діяльність працівників дорожньо-патрульної служби ДАІ, – Інструкцією з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС, затвердженою наказом МВС України від 27 березня 2009 р. № 111 [9 та ін.], які, деталізуючи визначений законом перелік підстав зупинки транспортних засобів, необґрунтовано розширювали повноваження працівників ДАІ.

3. Усунуто предмет наукових дискусій щодо класифікаційної належності зупинки транспортних засобів до адміністративно-запобіжних заходів та заходів адміністративного припинення. Адже абсолютно очевидним є, що у разі зупинки транспортного засобу у зв'язку з порушенням водіями правил дорожнього руху чи порушенням визначеного порядку встановлення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв даний захід адміністративного примусу виступає як захід

адміністративного припинення. Якщо ж працівник міліції керується необхідністю проведення цільових заходів (операції, відпрацювання, оперативні плани) для перевірки документів на право користування і керування транспортним засобом, документів на транспортний засіб чи залучення водія транспортного засобу для надання допомоги працівникам міліції, тобто його дії пов'язані з попередженням, виявленням правопорушень або необхідністю його застосування за надзвичайних обставин, то зупинка транспортних засобів вже виступає як адміністративно-запобіжний захід.

Попри цілу низку позитивних змін чинного Закону України «Про міліцію», прийняття яких ми повністю підтримуємо, не можемо не відмітити деякі недоліки нормативно-правового регулювання підстав зупинки транспортних засобів, що залишаються понині.

По-перше, такі підстави зупинки транспортних засобів, як відсутність номерного знака на транспортному засобі або наявність 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; 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 становлять собою порушення правил дорожнього руху, за вчинення яких, крім того, передбачена відповідальність за ст. 121, 132-1, 122-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення [10] відповідно, а отже, останні поглинаються ідентично сформульованою підставою зупинки транспортних засобів, закріпленою п. 21-1 ст. 11 Закону «Про міліцію». Чому ж законодавець допустив тавтологію у нормативному акті? Ми можемо лише припускати, що автори змін до Закону якраз і хотіли акцентувати увагу на найважливіших підставах зупинки транспортних засобів та, напевно, викласти матеріал максимально зрозуміло для громадян–учасників дорожнього руху, які не завжди мають спеціальні знання у галузі права. Проте викладення п. 21-1 Закону «Про міліцію» зазначеним чином не відповідає правилам юридичної техніки, що регулюють текст, структуру та зміст правового акта [11, с. 102], у зв'язку з чим ми вважаємо, що вказані нами вище підстави необхідно виключити з п. 21-1 ст. 11 Закону «Про міліцію».

По-друге, незрозумілою є така підстава зупинки транспортного засобу, як наявність даних про те, що транспортний засіб використовується з протиправною метою. За такого формулювання у вузькому сенсі мова має йти про ті випадки, коли транспортний засіб виступає засобом вчинення правопорушення, у широкому сенсі даного формулювання – навіть про ті випадки, коли транспортний засіб використовується з метою протиправного вчинення приватноправових дій. Наприклад, особа, яка має законні підстави керування

транспортним засобом, користується ним без відома його власника чи водій-орендар порушує умови оренди транспортного засобу тощо. Такі випадки, звісно, не мають ніякого відношення до адміністративно-примусової діяльності міліції. У разі розуміння даної підстави у вузькому сенсі залишаються поза увагою випадки, коли транспортний засіб виступає безпосереднім предметом, знаряддям чи засобом правопорушення. Так, наприклад, предметом правопорушення автомобіль може бути у випадку незаконного заволодіння транспортним засобом (ст. 289 Кримінального кодексу України [12]) [13, с. 347], а може виступати і засобом для перевезення викрадених речей (ст. 185 КК України) [14, с. 95], наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (ст. 307 КК України). Знаряддям вчинення правопорушення транспортний засіб може виступати у разі його використання з метою вбивства людини (ст. 115 КК України), знищення чи пошкодження чужого майна (ст. 194 КК України) тощо.

У цьому контексті також не зрозуміло: транспортний засіб, що перебуває у розшуку, використовується з протиправною метою? Якщо так, то це знову тавтологія з боку законодавця.

По-третє, п. 2 ст. 11 Закону України «Про міліцію» визначає право працівника міліції перевіряти у громадян документи, необхідні для з'ясування питання щодо виконання правил, нагляд і контроль за додержанням яких покладено на міліцію. Дане правило охоплює не тільки випадки зупинки транспортного засобу з метою перевірки документів у водія або його стану (без наявності зазначених вище підстав), але й називає інші підстави, які не стосуються дорожнього руху і також можуть слугувати підставами для зупинки транспортного засобу, особливо якщо враховувати, що права, передбачені Законом «Про міліцію», поширюються на всіх працівників міліції, відповідно і щодо застосування зупинки транспортних засобів також. Найбільш типовими є: 1) перевірка додержання правил експлуатації радіопередавальних пристроїв та засобів зв'язку, якщо транспортний засіб обладнано такими пристроями (про їх наявність працівник міліції може зробити висновок з наявності спеціальних короткохвильових та інших антен, якими може бути обладнано транспортний засіб); 2) перевірка додержання правил полювання і рибальства, якщо водій перебуває у заповідній зоні або заказнику; 3) перевірка додержання карантинних заходів, якщо водій перебуває у карантинній зоні тощо.

По-четверте, ми не можемо погодитися з правильністю вибору терміна «свідок» для позначення водія, який може залучатися під час оформлення протоколів про адміністративні правопорушення чи матеріалів дорожньо-транспортних пригод. Певно, мається на увазі як «понятий». Адже свідок – це особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають з'ясуванню під час розгляду справи, в тому числі про адміністративне правопорушення. Свідком особа стає мимоволі. Тоді як понятий – це особа, яка

запрошується бути присутньою при вчиненні будь-яких процесуальних дій з метою підтвердження їх правомірності.

По-п'яте, дещо дивним виглядає останнє речення п. 21-1 ст. 11 Закону «Про міліцію»: «Працівник підрозділу міліції повинен повідомити водія про причину зупинення транспортного засобу, суть вчиненого правопорушення» [7]. Так, ст. 16 Закону України «Про дорожній рух» [15] дійсно закріплює право водія знати причину зупинки транспортного засобу. Проте таке формулювання входить у протиріччя з вищевикладеними у статті підставами зупинки транспортного засобу, адже серед них, як ми вже зазначали, є й такі, що надають право зупиняти транспортний засіб за відсутності правопорушення.

З іншого боку, закріплення широкого кола підстав зупинки транспортних засобів зумовлює необхідність існування механізму захисту права на вільне пересування, що створить умови для виключення фактів зловживання наданими міліції примусовими повноваженнями у цій сфері. Тому вважаємо за доцільне зобов'язати працівників ДАІ фіксувати кожен факт зупинки транспортного засобу, наприклад, у «Журналі реєстрації зупинки транспортних засобів». Проте такий захід навряд чи був би достатнім, тому як форму громадського контролю у Законі України «Про дорожній рух» можна надати водіям право мати при собі та вимагати від працівників ДАІ заповнювати документ про факт відповідної зупинки транспортного засобу, що лишається у водія. Відповідна вимога має бути виконана після вчинення працівником міліції всіх необхідних процесуальних дій відповідно до змісту підстави зупинки транспортного засобу. Такий документ, на нашу думку, для швидкого його заповнення повинен мати форму бланка та може отримати назву «Картка обліку зупинки транспортного засобу». Ця картка не повинна бути документом суворо визначеної форми, втім, повинна мати лише графи для заповнення тих відомостей, що встановлені законом: посада, прізвище, ім'я, по батькові інспектора ДАІ; номер картки маршруту патрулювання працівників міліції, поста ДАІ; номерний знак зупиненого транспортного засобу; прізвище, ім'я, по-батькові водія; час зупинки транспортного засобу; підстава зупинки транспортного засобу; тривалість зупинки транспортного засобу; підписи інспектора ДАІ, який зупинив транспортний засіб, та водія. Факт наявності відповідної картки має дисциплінувати працівників ДАІ, адже така картка може стати вагомим доказом у разі виявлення фактів безпідставних зупинок транспортних засобів, а також для економії часу працівників міліції та водіїв, якщо транспортний засіб вже зупиняли за підставами, визначеними законом (наприклад, перебування транспортного засобу в розшуку; проведення цільових заходів для перевірки документів на право користування і керування транспортним засобом, документів на транспортний засіб тощо), проте той чи інший факт під час попередньої зупинки не підтвердився. Крім того, це надасть можливість отримати статистичні дані щодо

зупинки транспортних засобів, відповідно оцінити ефективність його застосування, адже наразі ми можемо робити висновки про кількісні показники застосування цього заходу лише за умови виявлення та документування правопорушень. Проте яку частину складають саме ці – результативні зупинки транспортних засобів серед усієї сукупності випадків їх застосування, не може сказати абсолютно ніхто.

Окремої уваги потребує врегулювання питання щодо строків зупинки транспортних засобів, як це було передбачено Настановою по дорожньо-патрульній службі державтоінспекції МВС України [1, с. 109]. На нашу думку, на законодавчому рівні потрібно передбачити загальну тривалість зупинки транспортного засобу, тоді як її деталізація може знайти своє закріплення в Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС у залежності від конкретної підстави зупинки транспортного засобу. Так, абсолютно очевидним є, що зупинка транспортного засобу з метою перевірки документів не повинна перевищувати і кількох хвилин, тоді як залучення водія як свідка ДТП чи адміністративного правопорушення потребує більше часу. Як уявляється, тривалість зупинки транспортного засобу за загальним правилом за відсутності у діях водія складу правопорушення не повинна перевищувати 5 хвилин.

Таким чином, підсумовуючи викладене, з метою усунення окреслених недоліків правового регулювання підстав зупинки транспортних засобів та забезпечення захисту прав водіїв у відносинах із працівниками міліції ми пропонуємо:

– п. 21-1 ст. 11 Закону України «Про міліцію» викласти у такій редакції: «зупиняти транспортні засоби лише в разі: порушення правил дорожнього руху водіями; наявності ознак, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу; наявності даних, що свідчать про причетність транспортного засобу, його водія, пасажирів або вантажу до вчинення дорожньо-транспортної пригоди, злочину чи адміністративного правопорушення; наявності даних, що транспортний засіб є предметом, засобом чи знаряддям вчинення злочину або адміністративного правопорушення; необхідності опитування водія чи пасажирів про обставини вчинення дорожньо-транспортної пригоди, злочину чи адміністративного правопорушення, свідками якого вони є або могли бути; необхідності залучення водія транспортного засобу для надання допомоги іншим учасникам дорожнього руху або працівникам міліції чи як понятого 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, а також документів, необхідних для з'ясування питання щодо виконання правил, нагляд і контроль за додержанням яких покладено на міліцію; виконання

рішень про обмеження чи заборону руху, прийнятих уповноваженими на це державними органами. Тривалість зупинки транспортного засобу за загальним правилом у разі відсутності у діях водія складу правопорушення не повинна перевищувати п'яти хвилин, якщо інше не передбачено законом»;

– у п. 14 Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС деталізувати тривалість зупинки транспортних засобів у залежності від потреб кожної з підстав її застосування;

– ч. 1 ст. 16 Закону України «Про дорожній рух» доповнити пунктом такого змісту: «мати при собі Картку обліку зупинки транспортного засобу та у разі зупинки транспортного засобу вимагати від посадової особи, яка здійснює нагляд за дорожнім рухом, її заповнити»;

– ст. 5 Закону України «Про міліцію» доповнити частиною такого змісту: «У разі зупинки транспортного засобу працівник підрозділу міліції повинен повідомити водія про причину зупинення транспортного засобу, після вчинення всіх необхідних процесуальних дій на його вимогу заповнити Картку обліку зупинки транспортного засобу, що повинна містити такі відомості: посада, прізвище, ім'я, по батькові працівника міліції; номер картки маршруту патрулювання працівників міліції, поста ДАІ; номерний знак зупиненого транспортного засобу; прізвище, ім'я, по-батькові водія; час зупинки транспортного засобу; підстава зупинки транспортного засобу; тривалість зупинки транспортного засобу; підпис працівника міліції, який зупинив транспортний засіб та водія.

Отже, зупинка транспортних засобів є одним із найважливіших заходів адміністративного примусу в діяльності міліції, який згідно з чинними положеннями нормативних актів може застосовуватись і як адміністртивно-запобіжний захід і як захід, адміністративного припинення в залежності від підстав застосування, тобто відповідно до умов, що склалися. Запропоновані нами зміни до чинного законодавства, у разі прийняття, усунуть ряд протиріч у його застосуванні та сприятимуть забезпеченню прав водіїв на свободу пересування.

Список літератури: 1. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Салманова Олена Юріївна. – Х, 2002. – 232 с. **2.** Богданович А. Безпідставні зупинки з точки зору закону / А. Богданович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bogdanovich.eu/43. **3.** Новіков В. В. Адміністративно-правові основи профілактики порушень правил дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Новіков Віталій Вікторович. – К., 1997. – 197 с. **4.** Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – 408 с. **5.** Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бандурка Олександр Маркович. – Х., 1994. – 151 с. **6.** Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних

перевезень : закон України від 5 лип. 2011 р. № 3565-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 53. – Ст. 83. **7.** Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. **8.** Клюшниченко А. П. Меры административного принуждения, применяемые милицией (Особенности. Классификация. Системовыражение) : [учеб. пособие] / А. П. Клюшниченко. – Киев : КВШ МВД СССР, 1979. – 87 с. **9.** Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС : наказ МВС України від 27 берез. 2009 р. № 111 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 51 – Ст. 270. **10.** Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122. **11.** Красницька А. В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування : [посібник] / А. В. Красницька. – [2-ге вид., доповн. і переробл.]. – К. : Парламент. вид-во, 2006. – 528 с. **12.** Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131. **13.** Кримінальне право України (Особлива частина) : підручник / [А. В. Байлов, О. А. Васильєв, О. О. Житний та ін.] ; за заг ред. О. М. Литвинова ; наук. ред. серії О. М. Бандурка. – Х. : ХНУВС, 2011. – 572 с. **14.** Кримінальне право України. Загальна частина : навч. посіб. / [А. М. Бабенко, Ю. А. Вапсва, В. К. Грищук та ін.] ; за заг ред. О. М. Бандурки. – Х. : ХНУВС, 2011. – 375 с. **15.** Про дорожній рух : закон України від 30 черв. 1993 р. № 3353-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 31. – Ст. 338.

Надійшла до редколегії 11.1.0.2012

Детально рассмотрено правовое регулирование оснований применения остановки транспортных средств. Определены место остановки транспортных средств среди мер административного принуждения, позитивные и негативные положения Закона Украины «О милиции» относительно этого вопроса и предложены пути усовершенствования последних.

The legal adjusting of grounds of transport stopping application is considered. The place of transport stopping among the measures of administrative compulsion, positive and negative provisions of the law of Ukraine «About Militia» concerning this issue are determined and the ways of their improving are suggested.