

**ДЕЯКІ СПІРНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ
ЇЇ ПРИНЦИПІВ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Встановлення, визначення змісту адміністративної відповідальності та реалізації її принципів є однією із основних проблем, пов'язаних з належним виконанням завдань правоохоронної діяльності органів Державтоінспекції, та з забезпеченням прав і свобод громадян як суб'єктів правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Діяльність щодо забезпечення безпеки дорожнього руху спрямована на збереження життя і здоров'я людей. Соціально-економічне значення проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху в нашій країні особливо зросло за останні роки. Це виявляється у підвищенні інтенсивності дорожнього руху, його ускладненні, якісних змінах транспортних засобів (зростання їх швидкісних можливостей, підвищення маневреності), і як результат зростання кількості дорожньо-транспортних пригод та їх жертв.

Якщо говорити про соціальне призначення адміністративної відповідальності, то тут можна виділити дві кардинальні проблеми. З одного боку, ця відповідальність як один з найважливіших методів державної діяльності повинна забезпечувати належне виконання завдань і функцій держави, надійну охорону відповідних суспільних відносин. З іншого – реалізація її заходів має базуватись на суворому дотриманні принципів гуманізму, соціальної справедливості, законності тощо.

Адміністративну відповідальність разом з кримінальною можна розглядати як універсальний спосіб охорони суспільних відносин, що регулюються різноманітними галузями права – конституційним, цивільним, екологічним, трудовим, фінансовим, і власне адміністративним. Інакше кажучи, законодавство про адміністративні проступки – це своєрідна збірка санкцій значної частини галузевих правових норм. Цим обумовлюється значення адміністративної відповідальності не тільки як адміністративно-правового інституту, але і як складової частини всієї правової системи держави.

Відносно поняття адміністративної відповідальності в теорії адміністративного права є різні точки зору. Найпоширенішою серед вчених-адміністративістів є концепція «санкційної» адміністративної відповідальності. В. Б. Авер'янов визначає це поняття як сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими

особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [2, с. 431]. Такої ж точки зору дотримується В. К. Колпаков. Він вважає, що адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення. [3, с. 289]. Д. М. Бахрах у різні роки визначав декілька редакцій поняття адміністративної відповідальності, остання виглядає більш узагальнено – «це особливий вид юридичної відповідальності, якій властиві усі ознаки останньої (вона настає на основі норм права, за порушення правових норм, конкретизується юрисдикційними актами компетентних органів, пов'язана з державним примусом). З іншого боку, адміністративна відповідальність є складовою частиною адміністративного примусу і їй властиві усі його якості (здійснюється у рамках позаслужбового підпорядкування тощо)» [4, с. 280–281]. Цієї ж точки зору дотримується і А. Б. Агапов, щодо розвитку адміністративної відповідальності як різновиду санкцій у публічно-правовій сфері в античному праві [5, с. 10–11], та інші вчені [6, с. 335–336; 7 с. 174–175].

Деякі автори вважають, що заходами адміністративної відповідальності слід вважати тільки стягнення [8, с. 189–190; 9, с. 97; 10, с. 7]. Інші трактують зміст адміністративної відповідальності ширше, розуміючи її як реалізацію заходів стягнення і відновлювальних заходів у адміністративному праві [11, с. XXXVIII–XXXIX].

На думку Д. М. Овсянко, адміністративна відповідальність – це застосування державними органами, посадовими особами і представниками влади встановлених державою заходів адміністративного впливу до громадян, а у відповідних випадках – і до організацій за порушення законності і державної дисципліни [12, с. 104]. Наведена точка зору не є безспірною. Наприклад, навряд чи депутати Верховної Ради, які є представниками влади, мають право самостійно застосовувати заходи адміністративного впливу у вигляді адміністративних стягнень. На думку В. А. Супова, «звуження змісту адміністративної відповідальності до застосування стосовно винної особи відповідних санкцій збіднює уявлення про складну структуру адміністративних правовідносин» [13, с. 109].

Самостійну точку зору має І. І. Веремєнко, який вважає, що «адміністративна відповідальність, як і адміністративні санкції, за своїм змістом різні: її основним змістом може бути і покарання, і відновлення порушеного права, і примусове виконання невиконаного правового обов'язку» [14, с. 102].

Відсутність єдності у поглядах на співвідношення понять «адміністративна санкція», «адміністративна відповідальність» і «за-

ходи адміністративного примусу» є причиною продовження дискусії з цієї проблеми в наш час.

Своєрідну позицію з цього питання займає В. Є. Севрюгін, який вважає, що «оскільки адміністративна відповідальність – це правовий наслідок вчиненого правопорушення, тобто порушення адміністративно-правової норми, то, природно, її можна зіставити з санкцією порушеної норми, що застосовується до винного. Розглядаючи адміністративну санкцію вузько, тобто як частину адміністративно-правової норми, в якій міститься вказівка на негативні для винного наслідки вчинення правопорушення у вигляді заходів організованого державного примусу, неминучим є висновок про можливість в адміністративному праві ототожнення адміністративної санкції і адміністративної відповідальності з покаранням. Але це не відповідає ні сутності адміністративної відповідальності, ні чинному адміністративному законодавству» [15, с. 75–76]. Викладена точка зору є спірною, оскільки навряд чи реалізація норм права у вигляді застосування санкцій не відповідає сутності чинного законодавства.

На нашу думку, адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності можна визначити як застосування до фізичних і юридичних осіб, що вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що спричиняють для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими та тими органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного права.

До специфічних ознак, що виділяють адміністративну відповідальність в окремий самостійний вид юридичної відповідальності можна віднести такі: специфічна підстава – адміністративний проступок; виражається через накладення адміністративних стягнень, які застосовуються багатьма суб'єктами адміністративної юрисдикції; є позасудовим видом відповідальності; реалізується за умов неслужбової підлеглості; порядок притягнення до адміністративної відповідальності істотно відрізняється від кримінального і цивільного процесів і дисциплінарного провадження; врегульована нормами адміністративного права, що у своїй сукупності складають її нормативну основу.

Розглянемо сутність і особливості адміністративної відповідальності щодо сфери дорожнього руху. З урахуванням вище запропонованого визначення **адміністративну відповідальність у сфері дорожнього руху** можна визначити як відповідальність водіїв транспортних засобів, інших учасників дорожнього руху, а також посадових осіб, що забезпечують безпечну експлуатацію транспорту, доріг і шляхових споруд, за порушення правил дорожнього руху,

експлуатації транспорту і шляхів, виражену у застосуванні до винних осіб встановлених законом адміністративних стягнень уповноваженими на те органами (посадовими особами) на підставах і в порядку, передбачених нормами адміністративного права.

Основним нормативним актом, що передбачає адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері дорожнього руху, є КпАП України, в якому закріплено перелік проступків у даній галузі, адміністративних стягнень, що застосовуються за їх вчинення, посадових осіб, уповноважених накладати ці стягнення, а також детально урегульовано цей вид провадження. Слід зазначити, що відповідно до п. 22 ст. 92 Конституції України адміністративна відповідальність у наш час може визначатися виключно законами.

Адміністративна відповідальність у сфері дорожнього руху базується на низці принципів, основними з яких є законність (верховенство права), відповідальність лише за вчинення протиправного діяння, відповідальність лише при наявності вини, невідворотність відповідальності, індивідуалізація відповідальності [16, с. 16–17].

Принцип законності адміністративної відповідальності за порушення правил безпеки дорожнього руху означає, що ніхто не може бути підданий заходу впливу за порушення, інакше як на підставах і у порядку, встановлених чинним законодавством. Застосування місцевими судами та уповноваженими на те посадовими особами органів внутрішніх справ (Державтоінспекції) заходів адміністративного примусу провадиться у межах їх компетенції, у точній відповідності з законодавством. Дотримання вимог законності при притягненні до адміністративної відповідальності забезпечується систематичним контролем вищестоящих органів і посадових осіб, прокурорським наглядом та іншими встановленими законодавством способами.

Принцип відповідальності лише за вчинення протиправного діяння передбачає, що тільки таке діяння учасника дорожнього руху (у широкому розумінні) може потягти застосування заходів адміністративного впливу. Адміністративним правопорушенням визнається тільки протиправне діяння (дія чи бездіяльність) особи, а не склад її думок або навіть висловлений намір вчинити правопорушення. Крім цього, адміністративна відповідальність настає не за будь-яке діяння у сфері безпеки дорожнього руху, що завдає шкоди суспільним відносинам, а лише за те, яке передбачене в КпАП України.

Принцип відповідальності лише за наявності вини означає, що адміністративній відповідальності підлягає тільки особа, винна у вчиненні правопорушення, тобто яка умисно або з необережності вчинила порушення правил дорожнього руху.

Невідворотність адміністративної відповідальності як принцип полягає в тому, що особа, яка вчинила адміністративне правопо-

рушення, повинна бути піддана адміністративному стягненню. Із цього принципу можливі деякі винятки. Мова йде про випадки відповідальності за адміністративні правопорушення неповнолітніх та осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів. Так, якщо порушення правил дорожнього руху вчинено неповнолітнім у віці від 16 до 18 років він несе відповідальність на загальних підставах, але, з урахуванням характеру вчиненого проступку та особи неповнолітнього, до нього відповідно до ст. 13 КпАП України можуть бути застосовані заходи впливу, які передбачені ст. 24-1 КпАП (тобто дуже лояльні заходи). Крім того, за порушення правил дорожнього руху особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів повинні нести адміністративну відповідальність на загальних підставах, але згідно з ч. 2 ст. 15 КпАП суди (судді) або посадові особи органів внутрішніх справ (Державтоінспекції) можуть замість накладених стягнень передавати матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності, а до військовослужбовців строкової служби (ЗСУ) штраф за порушення правил дорожнього руху обов'язково замінюється на попередження.

До винятків із принципу невідворотності відповідальності слід зарахувати випадки звільнення від адміністративної відповідальності. Чинний КпАП передбачає два види звільнення – відповідно до ст.ст. 21 і 22 – з передачею матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або із оголошенням усного зауваження. Для першого виду звільнення підставою є переконання відповідного органу чи посадової особи, яке ґрунтується на всебічній оцінці характеру правопорушення та особи порушника, про доцільність застосування до останнього заходу громадського впливу. Звільнити порушника від адміністративної відповідальності з оголошенням усного зауваження можна лише тоді, коли вчинене ним правопорушення є малозначним. Слід звернути увагу на юридичну природу усного зауваження, яке виноситься в другому виді звільнення від адміністративної відповідальності, коли його підставою є малозначність проступку. В літературі свого часу було висловлено думку про те, що оголошення усного зауваження – це не звільнення від адміністративної відповідальності, а застосування її в іншій формі. При цьому не враховується той факт, що накладення адміністративного стягнення тягне конкретні юридичні наслідки, які оголошення усного зауваження не викликає.

Звільнення від адміністративної відповідальності слід відрізняти від звільнення від відбування адміністративного стягнення. У першому випадку справа не доходить навіть до накладення стягнення, тоді як у другому стягнення частково вже виконано. В КпАП закріплено лише один подібний випадок – скорочення

строку позбавлення спеціального права (зокрема, права керування транспортними засобами – ст. 320). Але, з урахуванням гостроти проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху, будь-яке порушення правил не можна визнавати малозначним, оскільки навіть незначні порушення вчинені пішоходами є дуже небезпечними і потенційно можуть привести до людських жертв.

Інститут звільнення від адміністративної відповідальності тісно пов'язаний з принципом індивідуалізації відповідальності. Цей принцип вимагає, щоб при виборі конкретного заходу адміністративного стягнення враховувались всі обставини вчиненого правопорушення і особа порушника. Реалізації зазначеного принципу сприяє закріплена в законодавстві можливість вибору адміністративного стягнення із кількох запропонованих (альтернативні санкції) або конкретного розміру стягнення у межах передбачених мінімуму і максимуму (відносно визначені санкції), виходячи із характеру правопорушення і особи винного, але неможливо трактувати дію цього принципу тільки у бік пом'якшення відповідальності, тому що з урахуванням всіх обставин справи результат для заїсних порушників норм у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху може бути зовсім протилежний.

Список літератури: 1. Лук'янець Д. М. Співвідношення принципів презумпції невинуватості і презумпції знання закону в сфері адміністративної відповідальності // Адвокат. – 2000. – № 2. – С. 10–13. 2. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. Колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с. 3. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. 4. Бахрах Д. Н. Административное право. – М., 1996. – 368с. 5. Агапов А. Б. Административная ответственность: Учебник. – М., 2000. – 251 с. 6. Административное право: Учебник /Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М., 2000. – 728с. 7. Административное право (общая часть) / Под общ. ред. В. П. Сальникова. – СПб., 2000. – 256с. 8. Советское административное право / Под ред. Р. С. Павловского. – К., 1986. 9. Адміністративне право України: Навч. посіб. – К., 2000. – 240с. 10. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посібник /За заг. ред. А. Т. Комзюка. 3-тє вид., доопр. – Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. 80 с. 11. Административное принуждение и административная ответственность: Сб. норм. актов / Сост. Стариков Ю. Н. – М., 1998 – 848с. 12. Административное право: Учеб пособие /Отв. ред. проф. Г. А. Туманов. – М., 1996. – 304 с. 13. Юсупов В. А. Теория административного права. – М., 1985. 14. Веремеенко И. И. Механизм правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. – М., 1982. 15. Севрюгин В. Е. Административный проступок: понятие, причины, ответственность. – М., 1989. 16. Ломтев С. Индивидуальный подход. Спорные вопросы юридической ответственности за нарушение ПДД. / За безопасность движения. – М., 1996. – №4.

Надійшла до редколегії 19.05.08