

Катерина Олександрівна Чишко,

*кандидат юридичних наук, доцент,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра поліцейської діяльності та публічного адміністрування;*



<https://orcid.org/0000-0001-8810-7950>,
e-mail: ekaterinachishko@gmail.com

**ЗАКОННІСТЬ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПЕРЕДБАЧЕНЕ
СТ. 130 КУПАП: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ**

Проаналізовано притиси законодавчих актів, унаслідок яких керування транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, визнається не адміністративним, а кримінальним проступком. Зроблено висновок, що притягнення до юридичної відповідальності за вказане правопорушення в такому контексті суперечить змісту принципу законності, що може призвести до порушення прав і свобод громадян щодо неправомірного застосування до них заходів примусу та незаконного притягнення до юридичної відповідальності.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративний проступок, кримінальний проступок, адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність, провадження у справах про адміністративні правопорушення, досудове розслідування, дізнання, керування транспортним засобом, алкогольне сп'яніння, наркотичне сп'яніння.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Забезпечення безпеки дорожнього руху до сьогодні залишається актуальним напрямом діяльності держави, в межах якого реалізовано безліч організаційно-правових заходів, спрямованих на зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод (далі – ДТП), зокрема: посилення кримінальної та адміністративної відповідальності; обмеження дозволеної швидкості руху; встановлення та розбудова системи автоматичної фото- і відеофіксації порушень правил дорожнього руху. Однак необхідно констатувати, що впровадження цих заходів не сприяло суттєвому зниженню кількості ДТП в Україні. Парадоксальним є той факт, що у 2020 р., порівняно з 2019 р., кількість ДТП збільшилася на 7432 випадки¹. На таку негативну динаміку

¹ Статистика ДТП в Україні за період з 01.01.2020 по 31.12.2020 // Департамент патрульної поліції : офіц. сайт. URL: <http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2021/01/12.2020.xlsx> (дата звернення: 17.09.2021).

впливають не тільки неефективні організаційні заходи, відсутність належного функціонування програм, спрямованих на підвищення безпеки дорожнього руху, а і недосконале правове забезпечення цієї сфери, як-от обмежені повноваження поліції (наприклад, обмежений перелік підстав зупинки транспортного засобу (далі – ТЗ), закріплений у ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію»¹) або правові прогалини регламентації її діяльності, в тому числі ті, що виникли у зв'язку зі становленням національного інституту кримінальних проступків, які одночасно можуть бути кваліфіковані як порушення прав і свобод громадян.

Стан дослідження проблеми

Питання щодо адміністрування сферою дорожнього руху та забезпечення її безпекового аспекту завжди посідали одне із центральних місць у вітчизняній доктрині адміністративного права, про що свідчить значна кількість наукових праць монографічного характеру. Наприклад, Л. І. Сопільник провів об'єктивне дослідження адміністративно-правового регулювання організації безпеки дорожнього руху в Україні [1], а М. В. Кутерга з'ясував теоретичні та практичні аспекти забезпечення безпеки дорожнього руху за допомогою адміністративно-правових засобів [2]. Чимало теоретичних праць присвячені діяльності конкретних суб'єктів забезпечення дорожнього руху, зокрема підрозділів центральних органів виконавчої влади (Б. Ю. Бурбело [3], С. М. Гусаров [4], М. А. Микитюк [5]), правоохоронних органів (О. Ю. Салманова [6]) і громадськості (Є. І. Гусева [7]).

Разом із тим ґрунтовність указаних досліджень нівелювала можливість зосередити увагу на окремих проблемах чинного законодавства, пов'язаних із визнанням такого діяння, як керування ТЗ у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, кримінальним проступком.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у проведенні ґрунтового аналізу положень нормативно-правових актів, які регламентують притягнення до юридичної відповідальності за керування ТЗ у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, та встановленні відповідності їх змісту принципу законності. Окреслена мета обумовлює виконання таких *завдань*: визначення нормативно-правових актів, які пов'язані з віднесенням вказаного правопорушення до

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 17.09.2021).

кримінальних проступків; встановлення змісту принципу законності; висвітлення актуальних реалій притягнення осіб до юридичної відповідальності за вказане правопорушення та встановлення їх відповідності вказаному принципу.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що на підставі системного тлумачення низки законодавчих положень і їх аналізу крізь призму теорії права доведено невідповідність указаних положень принципу законності.

Виклад основного матеріалу

З огляду на наявність низки правових прогалин законодавчої регламентації діяльності Національної поліції та беручи до уваги збільшення кількості ДТП в Україні, вважаємо доцільним зосередити увагу на одній із таких прогалин, яка існувала в період з 1 липня 2020 р. по 17 березня 2021 р. та стосувалась здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Так, з 1 липня 2020 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень»¹. Згідно з приписами вказаного Закону Кримінальний кодекс України (далі – КК України) було доповнено ст. 286-1 «Керування транспортними засобами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції», у зв'язку з чим редакцію ст. 130 КУпАП було змінено, зокрема виключено будь-які положення про ТЗ. Де-юре з липня 2020 р. поліцейські не могли притягувати громадян, які керували ТЗ, до відповідальності за ст. 130 КУпАП, адже керування ТЗ особами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, не відповідало об'єктивній стороні вказаного правопорушення, тому що ТЗ не був передбачений як засіб у вказаній статті, на відміну від річкових, морських або маломірних суден.

Попри вказаний факт загальновідомо, що працівники патрульної поліції майже рік зупиняли ТЗ, водії яких мали ознаки алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, та за умови підтвердження таких ознак складали протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 130 КУпАП.

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень : Закон України від 22.11.2018 № 2617-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19> (дата звернення: 18.09.2021).

Варто звернути увагу на те, що в той період вказані діяння варто було кваліфікувати не як адміністративний, а як кримінальний проступок – діяння визначене в КК України, «за вчинення якого передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або інше покарання, не пов'язане з позбавленням волі»¹ (ч. 2 ст. 12 КК України). Документування та встановлення обставин учинення кримінального проступку здійснюється в межах кримінального провадження згідно з нормами Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України).

Відповідно до приписів статей 215, 298, 298-8 КПК України досудове розслідування кримінальних проступків здійснюється у формі дізнання, яке розпочинається з визначенням керівником органу дізнання дізнавача та внесенням відомостей про кримінальний проступок до Єдиного реєстру досудових розслідувань². Крім того, особа, яка вчинила кримінальний проступок, у цьому випадку керує ТЗ у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, повинна бути затримана з обов'язковим доставленням такої особи до медичного закладу для забезпечення проходження відповідного медичного освідування. В такому разі поліцейський взагалі не може проводити огляд на стан алкогольного сп'яніння, адже кримінально-процесуальне законодавство відносить це до компетенції відповідних медичних установ. Сумнівним також виглядає і документальне оформлення таких правопорушень, адже протоколи про адміністративні правопорушення складаються у межах провадження у справах про адміністративні правопорушення, а не під час досудового розслідування.

Натомість здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення внаслідок учинення кримінального проступку не тільки йде врозріз із теоретичними аспектами системи права, відповідно до яких остання поділяється на самостійні галузі (конституційне, кримінальне, адміністративне, цивільне право тощо) [8, с. 167], а й суперечить провідному загальноправовому принципу – принципу законності.

Принцип законності закріплено у ст. 19 Конституції України. У контексті досліджуваної сфери необхідно звернути увагу на правило,

¹ Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 20.09.2021).

² Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 20.09.2021).

закріплене в ч. 2 вказаної статті: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»¹. В теорії права зміст принципу законності розкрито більш детально, його часто описують через певні правила, що покладені в основу його змісту, наприклад:

1) недопущення будь-яких проявів свавілля; суворе та обов'язкове дотримання законів, рішуче припинення порушень права, відповідальність за правопорушення; здійснення всіх державних владних функцій відповідно до закону, а також законність будь-якої соціально значущої діяльності (за О. І. Остапенко) [9, с. 34–35];

2) суворо відповідність розгляду справи нормам процесуального законодавства; розмежування компетенції та повноважень суб'єктів, які здійснюють провадження; обґрунтованість притягнення особи до юридичної відповідальності тощо (за О. С. Почанською) [10, с. 138];

3) обов'язковість вимог законності для всіх громадян, посадових осіб, державних органів та громадських організацій; неприпустимість протиставлення законності й доцільності; забезпечення верховенства закону в системі правових актів; єдність законності й справедливості; невідворотність відповідальності за правопорушення та будь-які порушення режиму законності (за А. Ю. Європіною) [11, с. 26].

Зміст принципу законності можна інтерпретувати по-різному залежно від сфери його застосування. У цьому випадку, спираючись на викладені правила, зазначимо, що внаслідок описаних вище фактів було «ігноровано» правило дотримання положень чинного законодавства, в тому числі норм кримінального процесуального законодавства, що є основною складовою змісту принципу законності. Зважаючи на те, що дії поліцейських при виявленні осіб, які керують ТЗ у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, були спрямовані щодо конкретної фізичної особи, слід вести мову про порушення прав і свобод громадян щодо неправомірного застосування до них заходів примусу та незаконного притягнення до юридичної відповідальності.

На підставі зазначеного вище можемо зробити певні проміжні висновки. Керування ТЗ у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, в період з 1 липня 2020 р. по 17 березня 2021 р.:

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 25.09.2021).

1) визнавалось не адміністративним правопорушенням, а кримінальним проступком;

2) виявлення, припинення та документування такого кримінального проступку здійснювалось переважно працівниками патрульної поліції, а не дізнавачами, як цього вимагає чинне кримінально-процесуальне законодавство;

3) за фактом учинення кримінального проступку складались протокол про адміністративне правопорушення та інші адміністративно-процесуальні документи;

4) притягнення особи до відповідальності відбувалося не за результатами досудового розслідування, а в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Утілюючи вказаний вище юридичний абсурд, компетентні органи посилалися на Роз'яснення щодо окремих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень”» від 17 червня 2020 р. № 720-ІХ, надані Комітетом з питань правоохоронної діяльності Верховної Ради України, де зазначено, що «Законом України № 720-ІХ внесено зміни до Закону № 2617-VIII, відповідно до яких із Закону № 2617-VIII вилучені положення, які змінювали статтю 130 КУпАП та включали до КК України статтю 286-1. Таким чином Комітет вважає, що з 3 липня 2020 р. стаття 130 КУпАП підлягає застосуванню в редакції, що діяла до набрання чинності Законом № 2617-VIII, а стаття 286-1 КК України виключена». Одночасно для того, щоб скасувати положення, що змінюють ст. 130 КУпАП у змісті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень”», доцільно згадати про ст. 286-1 КК України та КУпАП. Замість цього у вказаному Законі щодо змін до КК України зазначено таке: «У Кримінальному кодексі України (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 25–26, ст. 131): 1) у частині третій статті 96-4 та абзаці першому частини шостої статті 153 слово “злочинів” замінити словами “кримінальних правопорушень”; 2) у назві та тексті статті 198 слова “злочинним шляхом” замінити словами “кримінально протиправним шляхом”; 3) у пункті 2 примітки до статті 368 слова “прокурори і слідчі” замінити словами “прокурори, слідчі і дізнавачі”; 4) в абзаці першому частини першої статті 373 слова “слідчого або” замінити словами “слідчого, дізнавача або”; 5) в абзаці першому частини першої статті 374 слова “вчинене слідчим” замінити словами “вчинене слідчим,

дознавачем”; 6) абзац перший частини першої статті 383 викласти в такій редакції: “1. Завідомо неправдиве повідомлення суду, прокурору, слідчому, дізнавачу або органу досудового розслідування про вчинення кримінального правопорушення”; 7) абзац перший частини першої статті 384, назву та абзац перший статті 386 після слова “експерта” доповнити словом “спеціаліста”; 8) в абзаці першому частини другої статті 387 слова “слідчим, працівником” замінити словами “слідчим, дізнавачем, працівником”¹. Отже, висновок про вилучені положення, які змінювали зміст ст. 130 КУпАП, вбачаються недостатньо обґрунтованими, особливо враховуючи той факт, що редакції КК України та КУпАП з відповідними змінами були офіційно оприлюднені в належних джерелах та не змінювались протягом восьми місяців.

Більше того, такий документ, як роз’яснення, в тому числі надане Комітетом з питань правоохоронної діяльності Верховної Ради України, не можна визнати джерелом (формою) права, до яких зазвичай відносять: «нормативно-правовий акт; нормативно-правовий договір (внутрішньодержавний); міжнародно-правовий акт (домінуючим є договір); правовий прецедент (судовий і адміністративний); правовий звичай; правову доктрину (доктринальний текст); релігійно-правовий текст (релігійно-правову норму)» [12, с. 206–207]. Таке роз’яснення не можна визнати договором, міжнародним документом, правовим прецедентом або звичаєм, очевидно, що не є він і релігійно-правовим текстом, як і частиною правової доктрини, тому що остання повинна мати наукове обґрунтування. Подібне роз’яснення також не може бути нормативно-правовим актом, який характеризується такими ознаками: «а) приймається як шляхом безпосереднього волевиявлення народу, так і уповноваженим на це органом за встановленою процедурою; б) містить загальнообов’язкові правила поведінки, легітимізовані людьми; в) розрахований на невизначене коло осіб та багаторазове застосування» [13, с. 157].

З іншого боку, подібні роз’яснення не належать до жодного виду нормативно-правових актів, серед яких: 1) Конституція та конституційні закони; 2) ратифікаційні закони; 3) кодифіковані закони; 4) звичайні (ординарні) закони; 5) постанови Верховної Ради України; 6) укази Президента України; 7) постанови Кабінету Міністрів України; 8) накази, розпорядження, рішення міністерств та інших

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень»: Закон України від 17.06.2020 № 720-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720-20> (дата звернення: 01.10.2021).

центральных органів виконавчої влади, а також накази, постанови, розпорядження інших органів державної влади [12, с. 365]. Таким чином, таке роз'яснення не є ні джерелом права, ні нормативно-правовим актом, і не має обов'язкового характеру, натомість виконує рекомендаційну функцію, а тому притягнення осіб за вчинення конкретного кримінального проступку за процедурою провадження у справах про адміністративні правопорушення не має жодних правових підстав.

Висновки

Підсумовуючи зазначене вище та з огляду на те, що Україна є правовою державою, на території якої діє принцип законності, варто зазначити, що де-юре судові рішення, винесені у формі постанов у справах про адміністративні правопорушення, яких наразі налічується близько 10 тис. (за період з 1 липня 2020 р. по 17 березня 2021 р.), можуть бути небезпідставно оскаржені, втім де-факто керування ТЗ у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, є правопорушенням, відповідальність за яке не повинна залежати від його кваліфікації як кримінального чи адміністративного проступку.

Перспективним напрямом наукових досліджень є з'ясування юридичної природи кримінальних і адміністративних проступків, а також уточнення кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Список бібліографічних посилань: 1. Сопільник А. І. Теорія та практика адміністративно-правового регулювання організації безпеки дорожнього руху в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2012. 42 с. 2. Кутерга М. В. Забезпечення безпеки дорожнього руху адміністративно-правовими засобами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 20 с. 3. Бурбело Б. Ю. Організаційно-правові засади взаємодії суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 20 с. 4. Гусаров С. М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 20 с. 5. Микитюк М. А. Владні повноваження Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України: проблеми теорії та практики реалізації у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2008. 20 с. 6. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 20 с. 7. Гусева Є. І. Адміністративно-правове регулювання участі громадян у забезпеченні безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 16 с. 8. Кравчук М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права : навч. посіб. Тернопіль : Карт-бланш, 2002. 247 с. 9. Остапенко О. І. Адміністративна діяльність : посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2006. 295 с.

10. Почанська О. С. Зміст і співвідношення правових принципів, спрямованих на забезпечення та захист прав і свобод громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні. *Європейські перспективи*. 2020. № 3. С. 130–142. **11.** Європіна Л. Ю. Законність як фундаментальна засада прокурорської діяльності. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 24–29. **12.** Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУА, 2010. 520 с. **13.** Козюбра М. І. Загальна теорія права : підручник. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.

Надійшла до редколегії 14.10.2021



Chyshko K. O. Legality of bringing to administrative responsibility for an offense under Art. 130 Code of Ukraine on Administrative Offenses: retrospective analysis

The provisions of a number of legislative acts have been analyzed in detail, as a result of which driving under the influence of alcohol, drugs or other intoxicants or under the influence of drugs that reduce attention and speed of reaction is recognized as not an administrative but a criminal offense. Some intermediate conclusions have been made. Driving under the influence of alcohol, drugs or other intoxicants or under the influence of drugs that reduce attention and speed of reaction, in the period from July 1, 2020 to March 17, 2021: 1) was recognized not as an administrative offense, but as a criminal offense; 2) detection, termination and documentation of such a criminal offense was carried out mainly by patrol police officers, and not by investigators, as required by current criminal procedure legislation; 3) a report on an administrative offense and other administrative-procedural documents were drawn up upon the fact of committing a criminal offense; 4) the prosecution of a person did not take place as a result of a pre-trial investigation, but within the framework of proceedings in cases of administrative offenses.

It is proved that the above facts contradict the content of the principle of legality, in particular, "ignored" the rule of compliance with current legislation, including the rules of criminal procedure, which is the main component of the content of the principle of legality. It is noted that the actions of the police in identifying persons driving under the influence of alcohol, drugs or other intoxicants or under the influence of drugs that reduce attention and speed of reaction, were directed at a specific individual, so we should talk about violations of the rights and the freedoms of citizens with regard to the unlawful application of coercive measures and illegal prosecution.

It was stated that the clarification provided in this regard by the Committee on Law Enforcement of the Verkhovna Rada of Ukraine is neither a source of law nor a normative legal act and is not binding, but instead serves a recommendatory function, therefore, the involvement of persons for committing a specific criminal offense under the procedure of proceedings on administrative offenses has no legal grounds.

Key words: administrative offense, administrative misdemeanor, criminal misdemeanor, administrative liability, criminal liability, proceedings on administrative offenses, pre-trial investigation, inquiry, driving, alcohol intoxication, drug intoxication.

