

РІШЕННЯ ПІДРОЗДІЛІВ ДАІ МВС УКРАЇНИ ЯК ПРЕДМЕТ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ

Наукові праці МАУП, 2015, вип. 44(1), с. 83–89

Право громадян на оскарження рішень, дій чи бездіяльності в порядку адміністративного судочинства є однією з форм реалізації конституційного права людини і громадянина на судовий захист. Підрозділи Державної автомобільної інспекції приймають рішення, які стають предметом оскарження в адміністративному судочинстві. Тому це питання набуває особливої значущості і потребує ретельного дослідження.

Право кожного оскаржувати у суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб є важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною. Судовий порядок вирішення скарг є надійним способом охорони громадян, особливо у тих випадках, коли їхні права та інтереси порушуються неправомірними діями суб'єктів владних повноважень. Це зумовлено тим, що справи розглядаються вільними від відомчих впливів та інтересів суддями, які є незалежними і володіють необхідною кваліфікацією для розгляду справ, а процедура правосуддя найкращим чином пристосована для встановлення істини [5, 116].

Право громадян на оскарження у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб регулювалося нормами глави 31-А ЦПК 1963 р. і після розпаду СРСР та набуття Україною незалежності — аж до набрання чинності КАС України 2005 р. [9, 100].

Існують два порядки розгляду і вирішення скарг громадян — адміністративний і судовий. До органів виконавчої влади щорічно надходить значна кількість скарг громадян з приводу різних порушень їхніх прав

[12, 465]. Проте нас цікавить саме судовий процес оскарження рішення суб'єкта владних повноважень.

Згідно з ч. 2 ст. 2 КАС України до адміністративних судів може бути оскаржено будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [10].

Так, провадження у справах щодо оскарження рішень підрозділів Державної автомобільної інспекції (далі ДАІ) МВС України розглядається в судах загальної юрисдикції в порядку адміністративного судочинства.

На сьогодні серед суб'єктів владних повноважень, які можуть бути стороною в адміністративному процесі щодо оскарження прийнятих ними рішень, законодавець безпосередньо передбачив не всі органи. Попри таке правове регулювання оскарження в адміністративному судочинстві постанов ДАІ УМВС України, як одного з суб'єктів владних повноважень, дедалі зростає.

Нормативною основою діяльності ДАІ МВС України є Конституція України [13], Закони України “Про міліцію” [18], “Про дорожній рух” [16], Постанова Кабінету Міністрів України “Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства

внутрішніх справ” (далі — Положення про ДАІ) [15], а також прийняті на їх основі галузеві і міжгалузеві накази, що дає підставу говорити про певну сформованість правових засад діяльності ДАІ в Україні.

ДАІ МВС України належить до підрозділів міліції відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України “Про міліцію”, а отже, у своїй діяльності керуються положеннями зазначеного закону. Пункт 5 ст. 2 Закону України “Про міліцію” має пряме відношення до підрозділів ДАІ, а саме — забезпечення безпеки дорожнього руху [18].

Це завдання більш детально розкривається у п. 3 Положення про ДАІ, а саме: 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 [15].

На виконання покладених завдань підрозділи ДАІ МВС України здійснюють заходи щодо: виявлення та вжиття заходів до попередження і припинення адміністративних правопорушень Правил дорожнього руху, забезпечення розгляду справ, віднесених до відання Державтоінспекції (пп. 6 п. 4 Положення про ДАІ); профілактики правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху та серед його учасників, внесення до центральних і місцевих органів виконавчої влади та організацій подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяють вчиненню таких правопорушень (пп. 7 п. 4 Положення про ДАІ) [15].

Крім того Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Правила дорожнього руху (далі — ПДР) [19], які розроблено на підставі світового досвіду та історичних традицій організації та безпеки дорожнього руху.

На сьогодні працівники ДАІ реалізують зазначені завдання лише щодо притягнення до адміністративної відповідальності, ігноруючи головне завдання КУпАП, закріплене у ст. 6, — запобігання адміністративним правопорушенням [11].

На нашу думку, причиною цього є невправильне розуміння працівниками ДАІ цілей, які ставилися під час внесення змін до законодавства щодо порушення правил дорожнього руху, що вилитося у намаганні наповнити державний бюджет, не враховуючи при цьому вимог ст. 245 КУпАП.

Відповідно до ст. 222 КУпАП органи внутрішніх справ (міліція) розглядають справи про такі адміністративні правопорушення, як порушення громадського порядку, правил паспортної системи, правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту та ін. [11].

Завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення є своєчасне, всебічне, повне й об’єктивне з’ясування обставин кожної справи, вирішення її відповідно до закону, 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 (ст. 245 КУпАП) [11].

Некваліфіковане оформлення матеріалів адміністративних справ, недоліки у складанні протоколів і винесенні постанов щодо притягнення осіб до відповідальності, порушення конституційних прав громадян під час провадження у справах зазначеної категорії є однією з причин звернення осіб зі скаргами до компетентних органів на непрофесійні дії працівників ДАІ [20, 79].

Виносячи постанову про накладення адміністративного стягнення, передбачену ст. 284 КУпАП, без урахування всіх обставин справи, застосовуючи ту чи іншу санкцію, не можна говорити про зміцнення законності і тим більше — про виховання громадян у дусі додержання законів, оскільки, не враховуючи ознаки й обставини, що характеризують осо-

бу правопорушника і саму подію правопорушення, не можна говорити про повне, всебічне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи.

Таким чином, кількість випадків оскарження постанов про накладення адміністративного стягнення особами, до яких їх винесено, постійно збільшується [4]. Оскільки це питання стосується рішень, які приймаються підрозділами ДАІ, слід детальніше на цьому зупинитися.

Проблему теоретичного висвітлення особливостей оскарження рішень суб'єкта владних повноважень, до яких належать і постанови ДАІ, досліджували вітчизняні адміністративісти: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. К. Матвійчук, А. Т. Комзюк, О. М. Пасенюк, С. В. Ківалов, Р. О. Куйбіда, О. І. Харитонова та ін.

До того моменту, як рішення стає предметом оскарження у суді, підрозділи ДАІ здійснюють провадження у справах про адміністративне правопорушення, кінцевим етапом якого і є прийняття відповідної постанови.

Саме тоді, на думку М. Я. Масляникова, вирішується питання про винність або невинність особи, яка притягується до адміністративної відповідальності; підтверджується не тільки правова, логічна й психологічна характеристика правозастосування, а й обґрунтованість нормативного встановлення адміністративної відповідальності за конкретні правопорушення [14, 27].

Тому, як зазначає М. М. Стоцька, процесуальні та процедурні дії учасників адміністративно-юрисдикційного процесу на цій стадії повинні мати винятково правовий характер [21, 12].

Процедура розгляду справ про порушення правил дорожнього руху залежно від характеру процедурно-процесуальних дій учасників адміністративно-юрисдикційного процесу здійснюється в три етапи: підготовка справи до розгляду, безпосередній його розгляд, винесення постанови за результатами розгляду справи [6, 26].

Нас цікавить сам момент складання протоколу та момент винесення постанови, оскільки вони і стають предметом оскарження.

Протокол слугує єдиною формалізованою підставою для подальшого провадження у справі про адміністративне правопорушення, що посягає на громадський порядок. Матеріали про адміністративне правопорушення в органах внутрішніх справ оформлюються відповідно до Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення, затвердженої наказом МВС від 22.02.2001 р. № 185 "Про затвердження інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення" [17]. У протоколі мають міститися всі відомості, необхідні для правильного вирішення справи [17]. У ст. 256 КУпАП і зазначеній Інструкції наведено орієнтовний перелік таких відомостей і правила їх внесення до протоколу. Проте в юридичній науці існують різні погляди на ці відомості, а їх кількість підлягає уточненню. Найбільш дискусійною є вимога про обов'язкову наявність свідків під час складання окремих видів протоколів.

Можна погодитися з твердженням А. Т. Комзюка, який розподілив перелік цих відомостей на три групи: обставини, які характеризують адміністративне правопорушення; відомості, що характеризують особу правопорушника; відомості, що стосуються форми протоколу [1, 45].

Відповідно до ст. 254 КУпАП про вчинення адміністративного правопорушення складається протокол уповноваженими на те посадовою особою або представником громадської організації чи органу громадської самодіяльності. Протокол про адміністративне правопорушення в разі його оформлення складається у двох екземплярах, один з яких під розписку вручається особі, яка притягується до адміністративної відповідальності [11].

У протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються: дата і місце його складання, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка складала протокол; відомості про особу порушника; місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за це правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення порушника; інші відомості, необхідні для вирі-

шення справи; матеріальна шкода (якщо така була заподіяна); також робиться позначка про роз'яснення прав і обов'язків порушникові. Протокол підписується особою, яка його склала, особою-правопорушником, свідками і потерпілим (за їх наявності) [11].

На цьому етапі існує багато недоліків, які стосуються як складання протоколу працівником ДАІ, так і пояснень та відмови підписувати його з боку порушника ПДР.

Постанова про накладення адміністративного стягнення у справі про порушення Правил дорожнього руху є актом, що встановлює вину особи, яка притягається до відповідальності, крім того цією постановою визначається конкретний захід адміністративної відповідальності, який накладається відповідно до загальних правил, передбачених ст. 283–286 КУпАП.

Постанова про накладення адміністративного стягнення — це, так би мовити, виконавчий документ, вона є обов'язковою для виконання всіма державними та громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами [1, 73].

Законодавство про адміністративні правопорушення не містить вказівок щодо фіксації місця й часу складання постанов. Такі процесуальні документи повинні складатися по закінченні розгляду справи й в умовах, які виключають сторонній вплив. Під час їх складання необхідно дотримуватися встановлених законом вимог до змісту та форми. На сьогодні закон висуває високі вимоги до якості постанов, незалежно від того, чи виносяться вони колегіальними органами або посадовими особами одноосібно, а також від того, чи є для них юрисдикційна діяльність основним видом діяльності або виконується в порядку реалізації особливих повноважень.

Головною проблемою правового регулювання змісту постанов (рішень) у справах про адміністративні проступки слід назвати відсутність серед вимог, які до нього ставляться, вмотивованості рішення.

Закон не містить конкретних вимог щодо структури постанов у справах про адміні-

стративні правопорушення, не дає переліку вичерпних вимог, яким повинні відповідати ці процесуальні документи. Стаття 283 КУпАП зазначає лише, що повинно бути там відображено: найменування органу (посадової особи), який виніс постанову, дата розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; опис обставин, установлених під час розгляду справи; зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за це адміністративне правопорушення; прийняте у справі рішення.

На нашу думку, слід погодитися зі М. М. Стоцькою, що постанова у справі про адміністративне правопорушення повинна складатися з трьох частин — вступної, описово-мотивувальної й резолютивної [21, 12].

Постанова у справі про адміністративне правопорушення повинна відобразити не тільки сутність скоєного проступку, а й обґрунтування висновків щодо доведеності (або недоведеності) винності особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, юридичну кваліфікацію правопорушення, вказівку на пом'якшувальні або обтяжуючі відповідальність обставини, мотивування стягнення, що накладається, рішення про припинення провадження по справі за передбаченими законом підставами. Структурно виділити мотивувальну частину постанови важко, та й навряд чи доцільно це робити, тому що вона часто “зливається” з викладом обставин справи. Тому опис справи й обґрунтування (мотивування) висновків у справі практично провадяться в одній частині постанови [21, 13].

Відповідно до ст. 285 КУпАП постанова оголошується негайно по закінченні розгляду справи. Її копія протягом трьох днів вручається або надсилається особі, щодо якої постанову винесено. Копія постанови в той самий термін вручається або висилається потерпілому на його прохання. Копія вручається під розписку. Тобто, кожен громадянин має право отримати, а посадові особи, державні службовці зобов'язані йому надати можливість ознайомлення з документами і матеріалами, які безпосередньо зачіпають його права і свободи, якщо немає встановлених законом

обмежень на інформацію, що міститься в цих документах і матеріалах.

М. М. Стоцька зазначає про необхідність також забезпечити реальне вручення (надіслання) відповідним учасникам провадження копії постанови у справі, адже від цього залежить реалізація права на захист [21, 13].

Постанова у справі про адміністративне правопорушення належить до різновидів адміністративних актів міліції.

Адміністративні акти міліції — це прийняті у процесі виконавчої діяльності на основі та з метою виконання законів України односторонні владні вказівки, спрямовані на встановлення, зміну чи припинення конкретних правовідносин, або такі, що мають обов'язкові правила з метою організації та практичного здійснення охорони прав громадян та громадського порядку [3, 56].

Адміністративні акти міліції пов'язані з адміністративно-юрисдикційною діяльністю, яку визначають як урегульований нормами адміністративного законодавства спеціальний різновид адміністративної діяльності, що полягає у виявленні протиправних діянь, збиранні та оцінюванні матеріалів (а також доказів), кваліфікації адміністративних правопорушень, а також здійсненні адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення [8, 7].

Обов'язковими умовами здійснення юрисдикції є наявність події правопорушення, специфічний процесуальний регламент вирішення справи, а також прийняття юрисдикційного акта в установлених законом формі та порядку. В основі змісту юрисдикційної діяльності лежать збирання, дослідження й оцінювання обставин вчиненого правопорушення та прийняття рішення у справі [2, 133].

Кожний орган виконавчої влади наділено державою відповідною компетенцією, що закріплена у правових актах. Відповідно до чинного адміністративного законодавства Державтоінспекція також є суб'єктом юрисдикційних повноважень у справах, які перебувають у її підвідомчості. Посідаючи специфічне місце в системі суб'єктів адміністративної юрисдикції, Державтоінспекція виконує специфічні завдання, пов'язані з її

особливим правовим статусом при забезпеченні правоохоронних функцій, у нашому випадку — це забезпечення безпеки дорожнього руху [7, 40].

Отже, відповідальна роль покладається на відділи державної автоінспекції, які безпосередньо забезпечують безпеку дорожнього руху. Особливо це є актуальним після змін, внесених у ст. 121–126 КУпАП, на підставі Закону України № 586-VI від 24.09.2008 р., які стосуються видів порушень правил дорожнього руху та санкцій за їх вчинення.

Адміністративні акти приймаються в кожному конкретному випадку застосування до правопорушників адміністративних стягнень, які є предметом у провадженнях щодо оскарження рішень підрозділів ДАІ МВС України.

Таким чином, підрозділи ДАІ МВС України є суб'єктом владних повноважень, які розглядають і вирішують справи про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху, керуючись при цьому нормами чинного законодавства.

Рішеннями підрозділів ДАІ МВС України слід вважати свідомі, вольові, засновані на нормах закону, документально відтворені, обов'язкові до виконання висновки щодо конкретного учасника адміністративних правовідносин.

Під час здійснення такого провадження підрозділи ДАІ МВС України складають протоколи і виносять постанови, які і стають предметом оскарження в суді.

Крім того, можна зробити висновок, що належне складання й оформлення цих рішень відповідно до вимог закону надасть можливість уникнути порушень прав і свобод людини і громадянина.



Література

1. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посіб. / В. А. Гуменюк, Г. В. Джагунов, Ю. Г. Лисач та ін.; За заг. ред. А. Т. Комзюка. — 2-ге вид, перероб. і допов. — Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. — 99 с.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Л. М. Кононенко,

- В. І. Шахун, В. О. Шамрай и др.; За заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. — К.: Укр. акад. внутр. справ, 1995. — 177 с.
3. *Адміністративна діяльність*: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Каляянов та ін. — К.: Правова єдність, 2009. — 432 с.
4. *Аналіз кількості адміністративних справ, по яким закінчено провадження за 2013 р.*: Статистичні дані Державної судової адміністрації України, вищих спеціалізованих судів. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://court.gov.ua/sudova_statystyka/e575747457
5. Бахрах Д. Н. *Административное право*: Учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. — М.: Норма, 2002. — 324 с.
6. Голосніченко І. Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження в справах про адміністративні проступки / І. Голосніченко, М. Стахурський, Н. Золотарьова // *Право України*. — 2002. — № 2. — С. 26–30.
7. 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.
8. Каляянов Д. П. *Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины*: Учеб. пособие / Д. П. Каляянов. — Одесса: АО БАХВА, 2000. — 128 с.
9. Кобилянський К. *Оскарження громадянами рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб у судах УРСР* / К. Кобилянський // *Вісн. Вищ. Адмін. Суду України*. — 2009. — № 4. — С. 95–101.
10. *Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р.* № 2747-IV // *ВВР України*. — 2005. — № 35–36. — Ст. 446; *ВВР України*. — 2005. — № 37. — Ст. 446.
11. *Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р.* № 8073-Х // *ВВР УРСР*. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.
12. Козлов Ю. М. *Административное право*: Учебник / Ю. М. Козлов, Д. М. Овсянко, Л. Л. Попов; Под ред. Л. Л. Попова. — М.: Юристъ, 2002. — 697 с.
13. *Конституція України від 28 червня 1996 р.* // *ВВР України*. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
14. Масленников М. Я. *Административно-юрисдикционный процесс* / М. Я. Масленников. — Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1990. — 209 с.
15. *Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ*: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 341 // *Офіц. вісн.* — 1997. — № 16.
16. *Закон України “Про дорожній рух” від 30 червня 1993 р.* // *ВВР України*. — 1993. — № 31.
17. *Наказ МВС України “Про затвердження інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення” від 22.02.2001 р.* № 185.
18. *Закон України “Про міліцію” від 20 грудня 1990 р.* № 565-XII // *ВВР УРСР*. — 1991. — № 4. — Ст. 20.
19. *Постанова Кабінету Міністрів України “Про правила дорожнього руху” від 10 жовтня 2001 р.* № 1306 // *Офіц. вісн. України*. — 2001. — № 41.
20. Собакарь А. О. *Забезпечення прав людини у сфері дорожнього руху* / А. О. Собакар // *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. — 2010. — № 3. — С. 77–84.
21. Стоцька М. М. *Провадження в справах про адміністративні проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху*: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М. М. Стоцька; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2007. — 23 с.

Підрозділи ДАІ МВС України є суб'єктом владних повноважень, які розглядають і вирішують справи про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху, керуючись при цьому нормами чинного законодавства. Під час здійснення такого провадження підрозділи ДАІ МВС України складають протоколи і виносять постанови, які і стають предметом оскарження в суді. Належне складання й оформлення цих рішень відповідно до вимог закону надасть можливість уникнути порушень прав і свобод людини і громадянина.

Подразделения ГАИ МВД Украины являются субъектом властных полномочий, рассматривают и решают дела об административных правонарушениях в сфере дорожного движения, руководствуясь при этом нормами действующего законодательства. При осуществлении такого производства подразделения ГАИ МВД Украины составляют протоколы и выносят постановления, которые становятся предметом обжалования в суде. Надлежащее составление и оформление этих решений в соответствии с требованиями закона позволит избежать нарушений прав и свобод человека и гражданина.

Departments STI of MIA of Ukraine is the subject of power, which consider and decide cases on administrative violations in the field of traffic, pursuant to the existing laws. When initiating such proceedings STI of MIA of Ukraine elaborate protocols and make administrative acts and they become the subject of judicial review. Proper preparation and execution of these decisions in accordance with the law will allow to avoid violations of the rights and freedoms of man and citizen.

Надійшла 6 жовтня 2014 р.