

УДК 351.95 (477)

**НЕДОЛІКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО
ОСКАРЖЕННЯ ГРОМАДЯНАМИ ДІЙ ТА РІШЕНЬ ПРАЦІВНИКІВ
ДАІ МВС УКРАЇНИ В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРОВАДЖЕННІ**

**DISADVANTAGES OF LEGAL REGULATION ADMINISTRATIVE APPEAL
ACTIONS AND DECISIONS OF THE TRAFFIC POLICE IN UKRAINE
IN THE PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS**

Червінчук А.В.,

*ад'юнкт кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

Стаття присвячена аналізу нормативно-правових актів, що регулюють порядок адміністративного оскарження дій та рішень працівників ДАІ в адміністративно-деліктному провадженні. Звертається увага на недосконалість такого порядку. Визначаються конкретні пропозиції по їх усуненню.

Ключові слова: адміністративно-деліктне провадження, працівники Державної автомобільної інспекції, скарга, постанова у справі про адміністративний проступок, перегляд справи.

Стаття посвящена анализу нормативно-правовых актов, регулирующих порядок административного обжалования действий и решений работников ГАИ в административно-деликтном производстве. Обращается внимание на несовершенство такого порядка. Определяются конкретные предложения по их устранению.

Ключевые слова: административно-деликтное производство, работники Государственной автомобильной инспекции, жалоба, постановление по делу об административном проступке, пересмотр дела.

This article is devoted to analyze of the law and regulation governing of the administrative appeal actions and decisions of the traffic police in the proceedings on administrative offenses. An attention is addressed to the shortcomings of such order. Specific proposals are determined to removal them.

Key words: administrative delict proceeding, official of the State Automobile Inspection, complaint, act on an administrative offense, retrial.

Постановка проблеми. Сьогодні особливу увагу привертають питання належних умов реалізації і порядку захисту громадянами своїх, прав порушених діями та рішеннями працівників ДАІ. Однією з вад на цьому шляху є прогалини та колізії законодавства, що регулює порядок адміністративного оскарження дій та рішень працівників в адміністративно-деліктному провадженні.

Стан дослідження. Різноманітні сторони адміністративно-деліктного провадження, що здійснюється ДАІ, були предметом дослідження таких фахівців, як Гаркуша А. В., Стоцька М. М., Новиков В. В., Гусаров С. М., Муцко В. Ф., Салманова О. Ю., Теремілов А. В. та інших. Разом з тим, питанням оскарження дій та рішень працівників цих підрозділів міліції приділено недостатньо уваги, залишаються нерозв'язаними питання належного правового забезпечення права громадян на оскарження в законодавстві про адміністративні правопорушення. Враховуючи викладене, метою наукової статті є визначення на основі аналізу діючого законодавства, наукових поглядів вчених конкретних заходів по усуненню прогалин та колізій правового регулювання адміністративного оскарження дій та рішень працівників ДАІ в адміністративно-деліктному провадженні.

Виклад основних положень. Право на скаргу зміцнює правовий статус громадянина, гарантує його цілісність, дозволяє відновити надані йому права у разі їх порушення. Для розгляду скарг громадян має бути передбачена особливого виду процесуальна форма. Важливим моментом у реалізації права на оскарження є можливість її вибору: адміністративний чи судовий порядок. Тривалий час в радянській період адміністративний порядок розгляду спорів залишався єдиним можливим. Тільки з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України порядок судового оскарження дій та рішень суб'єктів владних повноважень набув завершеного вигляду.

Ряд вчених вважають, що оскарження дій і рішень посадових осіб в адміністративному порядку не робить громадянина стороною та не передбачає його особистої участі у провадженні. Подібні думки засновані, як правило, на тому, що відносини, які виникають у зв'язку з поданням скарги в адміністративному порядку, залишаються «вертикальними», і громадянин чекає на вирішення своєї скарги «зверху». Сьогодні тенденції розвитку національного права свідчать про поступове розширення процесуальних гарантій захисту прав громадян, спрямованих на те, щоб зробити особу стороною адміністративних правовідносин, а не прохачем. Такий висновок однозначно випливає з аналізу положень Кодексу адміністративного судочинства та останньої редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення [1] (далі – КУпАП).

Відповідно до ст. 287 КУпАП постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Ч. 3 ст. 288 КУпАП визначає, що скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову по справі про адміністратив-

не правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Цей орган (посадова особа) визначає підвідомчість скарги і в триденний термін направляє її з усіма матеріалами справи начальнику відповідного органу. На нашу думку, порядок оскарження постанов про адміністративні правопорушення можна удосконалити. Оскільки скарга подається через орган (посадову особу), який виніс постанову по справі, то доцільно було б законодавчо закріпити право цього органу або посадової особи самостійно переглянути прийняте рішення і з відповідними поясненнями направити скаргу та матеріали справи органу (посадовій особі), правомочному її розглядати. Останній, у разі визнання скарги суб'єктами першої інстанції, міг б ще на стадії підготовки справи до розгляду винести рішення про скасування або зміну постанови, що повністю відповідало б таким принципам адміністративного процесу як оперативність та економічність, суттєво зменшило б строки перегляду справ про адміністративні проступки. Ми переконані, що відновлення порушених прав фізичних та юридичних осіб, визнання допущених помилок, вирішення конфлікту має відбуватися якомога швидше і, насамперед, тими, хто їх допустив.

У разі якщо адресат скарги визначений неправильно і посадова особа не має права її розглядати, то вона направляється за підвідомчістю, крім цього необхідно повідомити громадянина про те, в який орган направлена скарга з відповідними матеріалами справи.

Слід зауважити, що КУпАП у ст. 288, конкретизуючи конституційне право громадян на судовий захист, передбачає можливість оскарження постанови по справі про адміністративний проступок до вищестоящего органу (посадової особи) або до суду, виключаючи при цьому можливість оскарження такого рішення в адміністративному та судовому порядку одночасно, що, на нашу думку, є правильним, оскільки така ситуація буде виключати варіант одночасного розгляду однієї і тієї ж скарги різними органами і прийняття ними протилежних за своїм змістом рішень. Подібне положення закріплено у ч. 2 ст. 529 Митного кодексу України: «якщо постанова митниці одночасно оскаржується до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, та до суду і суд приймає адміністративний позов до розгляду, розгляд скарги центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, припиняється» [2]. З іншого боку, КУпАП не передбачає варіантів перегляду рішення за скаргою, винесеного за результатами її розгляду в адміністративному порядку. На нашу думку, така ситуація зменшує можливість особи у реалізації правових гарантій захисту своїх прав. У цьому зв'язку наведемо положення Митного кодексу України, де передбачено, що «постанова центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, у справі про порушення митних правил, а також його постанова по скаргі на постано-

ву митниці у такій справі можуть бути оскаржені до місцевого загального суду як адміністративного суду в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.» (ч. 3 ст. 529.). Подібну норму доцільно закріпити і в КУпАП.

КУпАП встановлено, що скаргу на постанову по справі про адміністративний проступок може бути подано протягом десяти днів з дня її винесення. Вважаємо, що дана норма значно зменшує встановлений законодавством десятиденний термін оскарження, істотно обмежує права громадян, оскільки день винесення постанови і день ознайомлення з нею правопорушником та потерпілим не завжди збігаються. Тим паче законом передбачено, що копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Якщо постанова надсилається на третій день з дня її винесення, то термін її можливого оскарження може скоротитися більш ніж на половину або взагалі сплинути. Кодекс містить положення, відповідно до якого в разі пропуску десятиденного строку з поважних причин цей строк за заявою прокурора, особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу. Але така ситуація вимагає від скаржника надання доказів поважності пропуску цього строку, який за викладених вище обставин не залежить від його волі. Тому вважаємо доцільним даний строк обчислювати не з дня винесення постанови, а з дня вручення або отримання її копії.

За результатами розгляду скарги або подання прокурора на постанову по справі про адміністративне правопорушення посадовою особою ОВС виноситься рішення – саме таку форму процесуального документу передбачає КУпАП. На нашу думку, такий документ має складатися у формі постанови, оскільки як і постанова по справі про адміністративний проступок, вона спрямована на вирішення справи. Ідентичну позицію демонструє Митний кодекс України, який, незважаючи на неодноразові посилання на КУпАП з питань оскарження, визначає, що центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, рішення за скаргою приймаються шляхом винесення постанов [2].

Приймаючи рішення, посадова особа, яка веде процес, прагне до того, щоб у рамках діючих заходів задовольнити як публічні інтереси, так і інтереси сторін, які беруть участь у ньому, звісно, з урахуванням принципів верховенства права та презумпції невинуватості. Такі рішення можуть бути про: 1) залишення постанови без зміни, а скарги або подання прокурора без задоволення; 2) скасування постанови і надсилання справи на новий розгляд; 3) скасування постанови і закриття справ; 4) зміну заходу стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, за умови, щоб стягнення не було посилено. Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа

надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи). Проте процесуальна форма відповідного документа КУпАП не встановлюється. На нашу думку, у таких випадках доцільно також виносити відповідну постанову.

Підстави для прийняття рішення про скасування постанови та закриття справи законом не визначені, проте, можна з'ясувати якими вони повинні бути, виходячи з положень ст. 247 та інших статей КУпАП. Слід відзначити, що спроби конкретизації таких підстав здійснені у Митному Кодексі України. Так, ст. 531 цього документу визначає, що підставами для скасування постанови про накладення адміністративного стягнення за порушення митних правил або про припинення провадження у справі про порушення митних правил є: 1) відсутність у діях особи, яка притягується до відповідальності, ознак порушення митних правил; 2) необ'єктивність або неповнота провадження у справі або необ'єктивність її розгляду; 3) невідповідність викладених у постанові висновків фактичним обставинам справи; 4) винесення постанови неправомочною особою, безпідставне недопущення до участі в розгляді справи особи, притягнутої до відповідальності, або її представника, а також інше обмеження прав учасників провадження у справі про порушення митних правил та її розгляду; 5) неправильна або неповна кваліфікація вчиненого правопорушення; 6) накладення стягнення, не передбаченого цим Кодексом. Даний перелік обставин не є вичерпним, ними можуть бути визнані й інші обставини, але обов'язково визначені законами. Водночас, не зрозуміло про який закон йдеться мова. Мабуть йдеться про підстави для закриття провадження передбачені КУпАП.

Стосовно підстав для інших рішень, що можуть бути прийняті за результатами перегляду справи, Кодекс ніяких пояснень не надає. Водночас, подібні підстави можна знайти у Кодексі про адміністративні правопорушення Російської Федерації, в п. 4 ч. 1 ст. 30.7 якого детально регламентуються підстави для скасування постанови про адміністративне правопорушення з поверненням справи на новий розгляд. До них відносяться: істотне порушення процесуальних вимог, передбачених Кодексом, якщо це не дозволило всебічно, повно і об'єктивно розглянути справу; необхідність застосування закону про адміністративне правопорушення, яке тягне призначення більш суворого адміністративного покарання, якщо потерпілим у справі подана скарга на м'якість застосованого адміністративного покарання [3]. Вбачається, що такий досвід північного сусіда доцільно запровадити і в нашому адміністративно-деліктному законодавстві. Таким чином, в процесі перегляду постанов по справам про адміністративні проступки однозначно вбачається обов'язок посадової особи здійснювати контроль за дотриманням процесуального адміністративно-деліктного законодавства працівниками ДАІ, які виносять такі постанови.

Правову основу оскарження в адміністративному порядку інших дій і рішень, як правило, пов'язаних із застосуванням заходів забезпечення адміністра-

тивно-деліктного провадження складає ст. 267 КУпАП, в якій зазначено, що 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, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, може бути оскаржено заінтересованою особою у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) відносно органу (посадової особи), який застосував ці заходи, прокуророві або до суду [1]. Серед усіх перерахованих способів оскарження дій та рішень працівників ДАІ найменш урегульованим є адміністративний порядок, оскільки КУпАП не містить вказівки про те, кому і в якій формі звертатися скаргникам, які терміни розгляду його скарги, які дії вправі вчиняти та які рішення приймати, уповноважені на розгляд такого роду звернень посадові особи ОВС. Єдиним уточненням з цього приводу є норма закону, яка визначає, що оскарження заходів забезпечення провадження у таких справах або внесення подання прокурора не зупиняє їх виконання.

Аналіз діючої правової бази з розглядуваного питання дозволяє дійти висновку, що оскарження заходів забезпечення провадження здійснюється відповідно до законодавства про звернення громадян. Так, Закон України «Про звернення громадян» визначає, що його дія не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінальним процесуальним, цивільно-процесуальним, трудовим та деяким іншим законодавством. КУпАП або інше законодавство про адміністративні правопорушення у ньому не згадуються. Ст. 4 Закону України «Про звернення громадян» визначає, що до рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких: порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності [4].

Підставою подання скарги є оцінка цих рішень, дій (бездіяльності) офіційних органів, їх посадових осіб з боку громадян як неправомірних, незаконних. Як бачимо, можливість оскарження дій працівників ДАІ по застосуванню заходів забезпечення адміністративно-деліктного провадження, підпадає під дію даного Закону. Водночас його положення значно відрізняються від тих, що встановлені у КУпАП для строків та порядку перегляду рішень по справі у зв'язку з їх оскарженням. Не вдаючись в деталізацію провадження по розгляду звернень громадян, відповідно до вище згаданого Закону, зупинимось лише на деяких його положеннях.

Однією із особливостей провадження за скаргами громадян є дотримання термінів її подання. Так,

відповідно до ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до відповідного органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням [4]. Водночас термін подання скарги на постанову по справі відповідно до КУпАП становить десять днів. Звернення громадян розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, встановлюється необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. На обгрунтовану письмову вимогу заявника термін розгляду звернення може бути скорочено. Максимальний термін розгляду та вирішення скарги на постанову по справі про адміністративний проступок становить десять днів.

Як бачимо, поверхневий аналіз двох законів: про звернення громадян і про адміністративну відповідальність, свідчить про те, що в них встановлені власні підходи до врегулювання процедури розгляду та вирішення скарг громадян, залежно від того яке рішення або дія оскаржувались (постанова по справі або захід забезпечення провадження). При цьому, можливі ситуації, при яких, наприклад, скарга на дії працівника ДАІ по затриманню транспортного засобу може бути розглянута та вирішена вже після того як по справі буде винесено постанову. Нагадаємо, відповідно до ст. 277 КУпАП справа про адміністративне правопорушення розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. Незрозуміло також, якими будуть наслідки по відповідальності порушника, якщо дії працівника ДАІ по затриманню транспортного засобу буде визнано неправомірними, а справу вже буде розглянуто.

На нашу думку, КУпАП має містити окремі положення, що визначали б порядок подання та розгляду скарг громадян і подання прокурора. При цьому максимальний термін їх розгляду, з урахуванням принципу оперативності адміністративно-деліктного процесу, строків перегляду постанов по справі про адміністративний проступок, має становити не більше п'яти днів з дня їх надходження. Усе це дозволить виявляти порушення законності ще на стадії адміністративного розслідування та порушення справи, що, в свою чергу, призведе до зменшення винесених необгрунтованих постанов по справі, а також скарг на них з боку осіб, які вчинили адміністративний проступок, потерпілого, прокурора. Також, КУпАП варто доповнити нормами, які б визначали взаємні права та обов'язки осіб, які

беруть участь у поданні та розгляді скарг, на кшталт того, як це зроблено у Законі України «Про звернення громадян».

Висновок. Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють порядок адміністративного оскарження дій та рішень працівників ДАІ в адміністратив-

но-деліктному провадженні виявив низку недоліків правового регулювання. Прийняття запропонованих у тексті статті змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення має сприяти покращенню ситуації із правовим забезпечення розглядуваної нами сфери правовідносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : за станом на 1 липня 2013 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
2. Митний кодекс України : за станом на 1 липня 2013 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32. – Ст. 1175.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 1.
4. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96–ВР // Голос України від 22.10.1996.