

УДК 351.74(477)

**Р.С. МКРТЧЯН**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ, ЩО СТЕЖАТЬ ЗА БЕЗПЕКОЮ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В РОСІЇ ТА УКРАЇНІ

**Ключові слова:** *оскарження, провадження, постановова, безпека дорожнього руху, позов, рішення, провадження у справах щодо оскарження рішень підрозділів міліції, права і свободи*

На сьогоднішній день серед низки проваджень, які передбачені діючим адміністративно-процесуальним законодавством, особливу увагу заслуговує провадження у справах щодо оскарження рішень підрозділів ДАІ МВС України.

У адміністративному праві та процесі України і Росії теоретичні особливості оскарження рішень органів, які стежать за безпекою дорожнього руху, досліджували адміністративісти В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, С.В. Ківалов, Ю.М. Козлов, А.Т. Комзюк, Р.О. Куйбіда, В.К. Матвійчук, О.М. Пасенюк, Л.Л. Попов, Ю.Н. Старілов, Ю.О. Тихомиров, О.І. Харитоновна та ін. На нашу думку, одним із шляхів дослідження даного інституту є порівняння з правилами даного провадження за кордоном. Доцільно було би дослідити дане провадження в Росії. Тобто, метою даної статті є порівняння порядку оскарження рішень органів, які стежать за безпекою дорожнього руху в Росії та Україні.

Відповідно до ст.46 Конституції Російської Федерації (далі – РФ), кожному гарантується судовий захист його прав і свобод рішення і дії (або бездіяльність) органів державної влади, органів місцевого самоуправління, громадських організацій і посадових осіб можуть бути оскаржені в суді. Кожний вправі відпо-

відно з міжнародними договорами Російської Федерації звертатися в міждержавні органи по захисту прав і свобод людини, якщо вичерпанні всі маючі в середині держави засоби правового захисту [1].

Стаття 2 Цивільно-процесуального кодексу РФ передбачає, що задачами цивільного судочинства є правильне і своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ в цілях захисту порушених чи оспорюваних прав, свобод і законних інтересів громадян, організацій, прав та інтересів Російської Федерації, муніципальних утворень, інших осіб, що є суб'єктами цивільних, трудових чи інших правовідносин. Цивільне судочинство повинно сприяти зміцненню законності та правопорядку, попередженню правопорушень, формуванню поважного відношення до закону і суду [2].

Стаття 3 Цивільно-процесуального кодексу РФ говорить про те, що зацікавлена особа вправі, у визначеному законодавством цивільному судочинстві, звертатися в суд для захисту порушених чи оспорюваних прав, свобод чи законних інтересів [2].

У ст.23 Кодексу РФ про адміністративні правопорушення говориться про те, що органи внутрішніх справ (міліція) розглядає справи про адміністративні правопорушення, передбаченні статтями 12.1, частинами 1-3 статті 12.2, статей 12.3 (за винятком випадків керування транспортним засобом водієм, що не мають при собі ліцензійної картки водія), частиною 3 статті 12.4, частинами 1, 2 і 3.1 статті 12.5, статей 12.6, частинами 1 і 3 статті 12.7, статей 12.9, частинами 1 і 2 статтями 12.10, статтями 12.11-12.14, частинами 1-3, частиною 4 (у випадку фіксації адміністративного правопорушення, що працюють в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функцію фото-і відео зйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису) статті 12.15, статтями 12.16-12.25, частиною 1 статті 12.27, статтями 12.28-12.34, 12.36.1, 12.37. Це і є статті, які передбачають адміністративну відповідальність за порушення в сфері дорожнього руху [3].

Притягуючи особу до відповідальності, співробітники міліції можуть виносити рішення, які, на думку особи, у відношенні якого воно винесено, є незаконним. Особа, яка вважає, що по відношенню до неї є незаконно винесене рішення, має право звернутися в суд відповідно зі статтею 3 Цивільно-процесуального кодексу РФ. Відповідно ст.29.8 і ст.29.9 Кодексу РФ про адміністративні правопорушення, міліція складає протокол про адміністративне правопорушення і виносить постанову про адміністративне покарання, що і є предметом оспорювання в судах. У цьому ж Кодексі в статті 30.1 говориться, як раз про право на оскарження постанов по справі про адміністративне правопорушення [3].

У зв'язку з цим у Цивільно-процесуальному кодексі РФ передбачена глава 25 Проведення по справах про оскарження рішень, дій (бездіяльності) органів державної влади, органів місцевого самоуправління, посадових осіб, державних і муніципальних службовців [2].

Стаття 254 Цивільно-процесуального кодексу РФ передбачає, що громадяни, організації вправі оскаржити в суді рішення, дії (бездіяльність) органу державної влади, органу місцевого самоуправління, посадової особи, державного чи муніципального службового, якщо вважають що порушенні їх права і свободи. Громадянин, організація вправі звернутися безпосередньо в суд чи в вище стоячій в порядку підпорядкованості орган державної влади, орган місцевого самоуправління до посадової особи, державному чи муніципальному службовцю [2].

Заява подається в суд по підсудності, встановленої статтями 24-27 Цивільно-процесуального кодексу РФ. Заява може бути подана громадянином до суду за місцем проживання чи за місцем знаходження органу державної влади, органу місцевого самоуправління, посадової особи, державного чи муніципального службовця, рішення, дії (бездіяльність) яких оскаржуються [2]. До даних рішень ст.255 Цивільно-процесуального кодексу РФ і відносяться випадки незаконного притягнення до відповідальності.

Громадяни мають право звернутися до суду з заявою протягом трьох місяців з дня, коли йому стало відомо про порушення його прав і свобод. При цьому в ст.30.3 Кодексу РФ про адміністративні правопорушення передбачено, що скарга на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подана протягом десяти діб з дня вручення чи отримання копії постанови. Але це не позбавляє від права на відновлення строку [3].

Стаття 257 Цивільно-процесуального кодексу РФ передбачає, що заява розглядається судом протягом десяти діб за участю громадянина, керівника чи представника органу державної влади, органу місцевого самоуправління, посадової особи, державного чи муніципального службовця, рішення, дії (бездіяльність) яких оскаржується. Неявка на судові засідання будь-кого з зазначених у частині першій діючої статті осіб, належним чином проінформованих про час і місце судового засідання, не є перешкодою по розгляду заяви [2].

Виходячи з того, що крім сказаних вище положень, що стосуються даного виду провадження, Цивільно-процесуальний кодекс РФ не передбачає більшого, то виходить, необхідно зробити висновок, що суд повинен керуватися положеннями глави 29 і 30 Кодексу РФ про адміністративні правопорушення.

Але, крім цих двох кодексів на окрему увагу заслуговує Закон РФ від 27.04.1993 р. № 4866-1 «Про оскарження в суді дій і рішень, порушуючи права і свободи громадян» (далі – Закон). У ст.1 Закону, зазначено, що кожний громадянин має право звернутися з скаргою в суд, якщо вважає, що неправомірними діями (рішеннями) державних органів, органів місцевого самоуправління, установ, підприємств і їх об'єднань, громадськими об'єднаннями чи посадовими особами, державними службовцями порушено його права і свободи [4].

До дій (рішень) державних органів, органів місцевого самоуправління, установ, підприємств і їх об'єднання, громадських об'єднань і посадових осіб, державних службовців, які можуть бути оскаржені в суді, відносяться колегіальні і одноособові дії (рішення), також

пред'явлення офіційної інформації в результаті якої:

- порушенні права і свободи громадянина;
- створенні перешкоди по здійсненню громадянином його прав і свобод;
- незаконно на громадянина покладено будь-який обов'язок чи він незаконно притягнутий до якої-небудь відповідальності [4].

При наявності порядку оскарження в Законі, ст.3 передбачає рамки Закону, тобто, відповідно Закону суди розглядають скарги на будь-які дії (бездіяльність), порушуючи права і свободи громадян, окрім:

- дій (рішень), перевірка яких віднесена законодавством до виняткової компетенції Конституційного Суду Російської Федерації;
- дій (рішень), по відношенню яких законодавством передбачено порядок судового оскарження [4].

Виходячи з цього, стає незрозумілим, чи відноситься провадження у справах щодо оскарження рішень підрозділів міліції в сфері безпеки дорожнього руху к провадженню для якого передбачено інший порядок, так як данні положення мають місце і в Цивільно-процесуальному кодексі РФ і Кодексі РФ про адміністративні правопорушення.

Для порівняння слід зупинитися на нормах, що регулюють дане провадження в Україні.

Відповідно до ст.55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [5].

Згідно з ч.2 ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), до адміністративних судів можуть бути оскаржені 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 [6].

Так, провадження у справах про адміністративні правопорушення розглядаються у судах загальної юрисдикції в порядку адміністративного судочинства. Окрім того, незрозуміло,

чому саме оскарження постанов працівників Державтоінспекції (далі – ДАІ) провадиться судами загальної юрисдикції, в той час як в ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України вказується саме на адміністративні суди як спеціалізовані органи судової гілки влади уповноважені розглядати спори щодо рішень, дій, чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Відповідальна роль покладається на відділи державної автоінспекції, які безпосередньо забезпечують безпеку дорожнього руху. Особливо це є актуальним після змін в ст.122 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП), внесених на підставі Закону України № 586-VI від 24.09.2008 р. щодо видів порушень правил дорожнього руху та санкцій за них [7]. У провадженнях щодо оскарження постанов, відділи державної автоінспекції, виступають відповідачами.

Проблему теоретичного висвітлення особливостей оскарження рішень місцевих органів виконавчої влади, 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. Харитонova тощо.

Правовою основою діяльності працівників ДАІ є Конституція України, Закон України «Про міліцію», нормативні акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України, інших органів виконавчої влади [8].

Серед основних завдань, покладених на Державтоінспекцію Положенням про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ, що затверджене Постановою Кабінету міністрів України № 341 від 14.04.1997 року (із змінами та доповненнями), у п.4 закріплено зокрема такі:

- виявлення та вжиття заходів до попередження і припинення адміністративних правопорушень Правил дорожнього руху, забезпечення розгляду справ, віднесених до відання Державтоінспекції (підпункт б);

– здійснення 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 [9].

На даний час працівники ДАІ, як правило, реалізують названі вище завдання лише щодо притягнення до адміністративної відповідальності, упускаючи головне завдання КУпАП, закріплене в ст.6 – запобігання адміністративним правопорушенням [7].

У даній статті зазначено, що завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, 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 [7].

Вносячи постанову про накладення адміністративного стягнення, передбачену ст.284 КУпАП, без врахування всіх обставин справи, застосовуючи ту чи іншу санкцію, не можна говорити про зміцнення законності і тим паче про виховання громадян у дусі додержання законів.

Для цього використовуються різні закріплені законодавством способи захисту прав та законних інтересів, зокрема такі як використання послуг фахівців в галузі права, особисте звернення з позовною заявою, звернення до органів прокуратури тощо.

Особливу увагу, на нашу думку, слід звернути на позовні заяви щодо оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення в порядку адміністративного судочинства. Після винесення постанови, особа, щодо якої її винесено, протягом десяти днів може оскаржити її до суду [7].

Як вже вище зазначалося у провадженнях щодо оскарження нормативно-правових актів відділи державної автоінспекції, виступають

відповідачами. Виходячи з цього, відповідно до ч.2 ст.71 КАСУ, в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову [6].

Відповідно до ч.4 ст.128 КАСУ, у разі неприбуття відповідача – суб'єкта владних повноважень, належним чином повідомленого про дату, час і місце судового розгляду, без поважних причин або без повідомлення ним про причини неприбуття розгляд справи не відкладається і справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів. Тому працівники ДАІ зобов'язані в суворій відповідності до законодавства максимально збирати докази, щоб у разі їх неявки зібраних доказів було достатньо та забезпечено суду можливість встановити істину у справі.

Дуже важливо, під час складання позовної заяви детально вказати обставини, за яких було винесено постанову, яка на думку позивача, є незаконною.

В першу чергу це стосується дотримання працівниками ДАІ процедури виявлення та фіксації правопорушень правил дорожнього руху [10] (далі – ПДР), а також притягнення до адміністративної відповідальності. Сюди слід віднести:

- здійснення контролю за дотриманням водіями ПДР із місць закритих для візуального огляду учасника дорожнього руху;
- порушення порядку застосування технічних засобів фото і кіно зйомки, відеозапису, а також використання тих технічних засобів, які не відповідають існуючим вимогам до них;
- недотримання вимог щодо безпротокольної форми фіксації адміністративних правопорушень передбаченої ст.258 КУаАП;
- порушення вимог ст.245 КУпАП стосовно своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин кожної справи;
- порушення вимог ст.283 КУпАП щодо змісту постанови по справі про адміністративні правопорушення;

– не роз'яснення прав і обов'язків відповідно до ст.256 КУпАП, передбачених ст.63 Конституції України та ст.268 КУпАП [7].

Серед недоліків правового регулювання даного провадження є неявка до суду працівників ДАІ для розгляду справи щодо оскарження винесеної ними постанови, оскільки є справи, в яких важлива присутність відповідача-працівника ДАІ. Але, на нашу думку, вищезазначені недоліки можна мінімізувати, а то й взагалі усунути через фіксацію порушень ПДР за допомогою спеціальних технічних засобів, що працюють в автоматичному режимі та мають широкі функції автоматизації процесу вимірювання.

Останні зміни, які більш краще вирішили порядок оскарження рішень підрозділів Державтоінспекції, стало внесення в КАСУ прийняттям нової статті 171-2, яка передбачає, що адміністративна справа з приводу рішення, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень по справах про притягнення к адміністративній відповідальності вирішується місцевими загальними судами, як адміністративними судами протягом п'яти днів з дня відкриття провадження по справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справ суд постановою може продовжити розгляд справи, але не більш, як на п'ять днів [6].

Рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає.

Виходить, що дослідження даного питання є дуже актуальним на сьогодні і це надає змогу зміцнити законність і правопорядок під час провадження в справах відносно оскарження постанов ДАІ. А також це дає змогу розробити пропозицію відносно удосконалення даного виду провадження і тим самим змогу реалізації попереджувальної функції законодавства про адміністративну відповідальність.

Хоча дане провадження не є новелою законодавства, а його положення розроблялися і удосконалювалися довгий час, але разом із тим, на даному етапі розвитку науки адміністративного процесу є ряд недоліків і розбіжностей, які потребують більш чіткої правової регуляції.

Таким чином, проаналізував провадження по оскарженню рішень підрозділів міліції можна зробити наступні висновки:

- в Україні і в Росії на рівні конституції закріплено право на звернення до суду;

- в Росії діє спеціальний закон, який регулює порядок оскарження в суді дій і рішень, що порушують права і свободи громадян, чого не має в Україні;

- провадження по справах про адміністративні порушення належним чином відрегульовано в кодексі про адміністративні порушення як Росії, так й України;

- в Україні прийнятий Кодекс адміністративного судочинства, що більше спрощує процедуру оскарження даних рішень. У Росії адміністративно-процесуальний кодекс знаходиться ще в проекті. І дана категорія справ регулюється Цивільно-процесуальним кодексом РФ.

Таким чином, вивчення досвіду і правового регулювання оскарження рішень підрозділів міліції (в даному випадку підрозділів ДАІ) Росії і України дає змогу усунути недоліки та належним чином забезпечувати права і свободи громадян, як Росії, так і України.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации // Ведомости РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 685.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : от 14.11.2002 г., № 138-ФЗ.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : от 30.12.2001 г., № 195-ФЗ.
4. Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

- ющих права и свободы граждан» : от 27.04.1993 г., № 4866-1.
5. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35-36. – Ст. 446.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. – 1984. – Ст. 1122.
8. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р., № 583-XII // ВВР України. – 1991. – № 4. – С. 20.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ України» : від 14.04.1997 р., № 341// Офіційний вісник України. – 1997. – № 16.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про правила дорожнього руху» : від 10.10.2001 р., № 1306 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 41.

*Мкртчян Р. С. Порівняльна характеристика оскарження рішень підрозділів органів, що стежать за безпекою дорожнього руху в Росії та Україні / Р. С. Мкртчян // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 487–492 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11mrcrtu.pdf>*

На основі аналізу нормативних джерел та думок вчених-адміністративістів зроблено порівняння оскарження рішень підрозділів органів, що стежать за безпекою дорожнього руху в Росії та Україні, та на цій основі запропоноване авторське бачення вирішення проблем для покращення означеного процесу в цих країнах.

\*\*\*

*Мкртчян Р.С. Сравнительная характеристика обжалования решений подразделений органов, которые следят за безопасностью дорожного движения в России и Украине*

На основе анализа нормативных источников и мнений ученых-административистов, сделано сравнение обжалования решений подразделений органов, следящих за безопасностью дорожного движения в России и Украине, и на этой основе предложено авторское видение решения проблем для улучшения обозначенного процесса в этих странах.

\*\*\*

*Mkrтчjan R.S. The relative performance of the appeal of solutions of subdividing of organs which one track a traffic safety in Russia and Ukraine*

Compared the appeal decisions of the units that follow the road safety in Russia and Ukraine are mentioned on the basis of analysis of normative documents and opinions and on the basis of the thoughts of the scientists in administrative law. Possible ways of decision of the problems that arise during the given proceedings are proposed in these countries.