

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

АЛФЬОРОВА Т. М.,
здобувач кафедри адміністративного
права, процесу та адміністративної
діяльності ОВС
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 35.078.1+342.9

**АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО
ЯК ФОРМА КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ
ТА ПІДРОЗДІЛІВ ДЕРЖАВНОЇ АВТОМОБІЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ**

У статті висвітлюються питання ролі та значення адміністративного судочинства в забезпеченні законності застосування заходів адміністративного примусу працівниками органів і підрозділів Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України. Особливо висвітлюється питання вимог, що висуваються до оформлення протоколу про адміністративне правопорушення у сфері дорожнього руху. Підкреслюється, що саме недотримання таких вимог є предметом адміністративної скарги проти суб'єктів правозастосовної діяльності.

***Ключові слова:** адміністративний примус, Державна автомобільна інспекція МВС України, законність, адміністративне судочинство.*

В статье освещаются вопросы роли и значения административного судопроизводства в обеспечении законности применения мер административного принуждения работниками органов и подразделений Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Украины. Отдельно освещается вопрос требований, предъявляемых к оформлению протокола об административном правонарушении в области дорожного движения. Подчеркивается, что именно несоблюдение таких требований является предметом административной жалобы против субъектов правоприменительной деятельности.

***Ключевые слова:** административное принуждение, Государственная автомобильная инспекция МВД Украины, законность, административное судопроизводство.*

The article highlights the role and importance of administrative justice in ensuring the application of administrative law enforcement departments and officers of the State Automobile Inspectorate of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. A separate issue highlights the requirements that apply to the design of the protocol on administrative violation in the field of traffic. It is emphasized that this failure to comply is subject to administrative complaints against law enforcement subjects.

***Key words:** administrative coercion, State Automobile Inspection of Ministry of Internal Affairs of Ukraine, legitimacy administrative court proceedings.*



Вступ. Закріплене у ст. 55 Конституції України право громадян на звернення до суду зі скаргами на дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також прийнятий закон України від 2 жовтня 1996 року «Про звернення громадян» є свідомством підвищення ролі судів у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина.

Загальні питання оскарження застосування заходів адміністративного примусу, судового розгляду адміністративних справ, у тому числі за участю підрозділів Державтоінспекції МВС України, було висвітлено у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрийко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, В.В. Доненка, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Є.Б. Кубка, Д.М. Лук'янця, Р.М. Мельника, І.М. Пахомова, В.Г. Перепелюка, Н.Г. Саліщевої, А.О. Селіванова, М.М. Тищенко, О.С. Фролова, В.В. Цветкова, В.К. Шкарупи та інших. Проте незважаючи на значну кількість науково-теоретичних і практичних досліджень проблем адміністративного примусу у правозастосовній діяльності органів і підрозділів міліції та проблем забезпечення прав і свобод людини засобами адміністративного судового процесу, у поєднанні ці теми не досліджувалися.

Постановка завдання. Таким чином, необхідність забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина під час застосування підрозділами Державтоінспекції МВС України примусових заходів, з одного боку, та відсутність спеціальних наукових розробок із цієї проблематики – з іншого, обумовлюють актуальність дослідження підстав оскарження заходів адміністративного примусу, які застосовуються такими підрозділами в порядку адміністративного судочинства, що і стало метою даної статті.

Результати дослідження. Природа і характер кримінального, цивільного й адміністративного процесу лише природою суду не визначається – це різні за своєю основою форми існування кримінального, цивільного й адміністративного права. Вирішуючи адміністративну справу за скаргою громадян на адміністративні дії, суд застосовує норми адміністративного матеріального права, керуючись нормами адміністративного судового процесу. Якщо характеризувати діяльність суду з розгляду й вирішення скарг на адміністративні дії з точки зору філософських категорій форми і змісту, то можна сказати наступне: «Зміст і форма – філософські категорії, які відображають дві сторони природної та соціальної реальності – відповідним чином упорядковану сукупність елементів і процесів, які утворюють предмет та явище, тобто зміст і спосіб існування й виявлення цього змісту, його різних модифікацій, тобто форми» [1, с. 434]. Щодо предмета нашого дослідження, то змістом буде діяльність суду з розгляду й вирішення справ, які виникають з адміністративно-правових відносин взагалі, та справ за скаргами громадян на адміністративні дії зокрема. Способом існування й вираження цього змісту є та форма, в якій проходить діяльність суду. Ця форма становить собою таку сукупність норм, які відображають характер справ, що розглядаються, виникають з адміністративно-правових відносин.

Отже, змістом діяльності суду з розгляду й вирішення справ за скаргами на адміністративні дії та таких, що виникають з адміністративно-правових відносин взагалі, є адміністративний судовий процес.

Право громадян на судовий захист своїх прав і свобод, порушених суб'єктами управлінської діяльності, передбачене цілим рядом законів України.

Передусім це, звичайно, норми Конституції України, а також ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України, що передбачає можливість подання скарги фізичних чи юридичних осіб до суб'єкта владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, спори фізичних або юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [2]. Закон України «Про міліцію» також передбачає право оскарження до суду



працівником міліції звільнення зі служби за ініціативою адміністрації, оскаржити прийняті щодо нього рішення службових осіб органів внутрішніх справ, якщо вважає, що вони ущемляють його гідність та особисті права, які не пов'язані зі службовою діяльністю. До суду можуть оскаржуватися й незаконні дії працівників міліції (ст. 18, 21, 25) [3].

На проблемі підвищення ефективності правозастосовної діяльності міліції наголошують і працівники судів. Як свідчать окремі соціологічні опитування [4, с. 191], 35% респондентів (працівників суду) відзначають, що серед основних процесуальних проблем розгляду й вирішення справи про оскарження заходів адміністративного примусу є неякісне оформлення протоколу про адміністративне правопорушення та неякісне оформлення матеріалів справ про застосування заходів адміністративного примусу.

Удосконалення процедури судового оскарження застосування міліцією заходів адміністративного примусу 69% опитаних працівників суду пов'язують із підвищенням вимог щодо повноти зібрання матеріалів підготовки до судового розгляду позовної заяви про оскарження заходів адміністративного примусу, що застосовуються працівниками міліції [4, с. 191].

До того ж аналіз судової практики свідчить, що підставами скасування рішень про накладення адміністративних стягнень здебільшого є недотримання процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення, а саме: несвоєчасне вручення або складення протоколів про адміністративні правопорушення, постанов про притягнення до адміністративної відповідальності; несвоєчасне повідомлення або неповідомлення особи про час і місце розгляду справи про адміністративне правопорушення; розгляд справи про адміністративне правопорушення за відсутності особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, тощо. Ще однією підставою скасування постанов суб'єктів владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності є неповне з'ясування обставин під час вирішення питання про накладення адміністративного стягнення [5].

Протокол про адміністративне правопорушення складається відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення [6], де визначено, що для настання адміністративної відповідальності законодавством встановлено лише один правовий імператив – учинення адміністративного правопорушення (проступку). Тому саме належним чином оформлений протокол іноді є єдиним доказом у справі. Статистики судових рішень щодо повернення на доопрацювання протоколів про притягнення до адміністративної відповідальності не ведеться, проте окремі приклади судової практики необхідно навести. Підрозділи Державтоінспекції МВС України мають право на місці події скласти протокол про адміністративне правопорушення та, відповідно, виносити рішення про накладення адміністративного стягнення. Дане положення передбачено ст. 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення [6], а також відомчою Інструкцією з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, затвердженою наказом МВС України від 26 лютого 2009 року № 77 [7]. При цьому протокол про адміністративне правопорушення є часто одним документом, до якого має доступ правопорушник, однак і його досить часто працівники Державтоінспекції «забувають» надіслати. Наприклад, у постанові Підгаєцького районного суду Тернопільської області від 30.09.2012 року у справі № 1913/759/12 прямо зазначається, що підставою для повернення справи на доопрацювання є відсутність підпису особи-правопорушника, а також у матеріалах справи відсутні докази його надіслання правопорушникові [8]. У постанові Мелітопольського міськрайонного суду Запорізької області від 09.08.2012 року у справі № 815/11939/2012 також ідеться про відсутність підпису особи, крім того, підставою для повернення на доопрацювання матеріалів адміністративної справи є відсутність пояснень правопорушника, а також пояснення свідків цього факту, до того ж, як зазначається у постанові суду, «взагалі багато тексту у протоколі неможливо прочитати» [9]. І такі постанови непооди-



нокі, що додатково свідчить про низький рівень правової освіти і свідомості працівників Державтоінспекції.

Крім того, протокол про адміністративне правопорушення повинен розглядатися й у випадку відмови в розгляді справи. Відповідно до ч. 4 ст. 61 ЦПК [10] постанову суду у справі про адміністративне правопорушення обов'язкова для суду, що розглядає справу про цивільно-правові наслідки дій особи, щодо якої ухвалено вирок або постанову суду, з питань, чи мали місце ці дії та чи вчинені вони цією особою. У зв'язку із цим у разі прийняття судом постанови про закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, наприклад, через закінчення строків накладення адміністративного стягнення (ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення), суд повинен звернути увагу на те, чи містить така постанову суду відповіді на питання про те, чи мала місце дорожньо-транспортна пригода та чи сталася вона з вини відповідача (абз. 4 п. 4 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 01.03.2013 року № 4 «Про деякі питання застосування судами законодавства при вирішенні спорів про відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки») [11].

У протоколі про адміністративне правопорушення працівниками Державтоінспекції МВС України, крім відомостей, передбачених ст. 256 Кодексу України про адміністративні правопорушення, зазначаються дата й місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягується до адміністративної відповідальності (в разі її виявлення); місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається у протоколі. Крім того, окремо працівниками Державтоінспекції МВС України повинно бути з'ясовано й зазначено у протоколі, чи має особа, яка здійснює керування транспортним засобом, посвідчення водія на право керування ним із зазначенням відповідної категорії та реєстраційний документ на транспортний засіб, переданий їй власником або іншою особою, яка на законній підставі використовує такий транспортний засіб, то саме ця особа буде нести відповідальність за завдання шкоди (п. 2.2 Правил дорожнього руху України) [12].

Для з'ясування питання притягнення до адміністративної відповідальності працівники Державтоінспекції повинні враховувати, що не вважається особою, яка здійснює діяльність, що є джерелом підвищеної небезпеки (в тому числі і транспортний засіб), і не несе відповідальності за шкоду перед потерпілим особою, яка керує транспортним засобом у зв'язку з виконанням своїх трудових (службових) обов'язків на підставі трудового договору (контракту) з особою, яка на відповідній правовій підставі (право власності, інше речове право, договір підряду, оренди тощо) володіє транспортним засобом, якщо з нею укладено цивільно-правовий договір [11]. Така особа, враховуючи характер відносин, які між ними склалися, може бути притягнута до відповідальності роботодавцем лише в регресному порядку відповідно до ст. 1191 Цивільного кодексу України [13].

Окремо необхідно підкреслити обов'язок працівника підрозділів Державтоінспекції МВС України щодо з'ясування факту керування транспортним засобом особою у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу і швидкість реакції, або передачі управління транспортним засобом такій особі, що є підставою для регресної вимоги.

При цьому довести факт управління транспортним засобом водієм, що перебуває у стані сп'яніння, можна, безперечно, лише шляхом проведення відповідних досліджень, тому що працівник Державтоінспекції в цьому питанні не є фахівцем, і його думка – це



лише суб'єктивний погляд. Тому на практиці водія визнають нетверезим із подальшим притягненням до адміністративної відповідальності в одному з трьох випадків: а) на питання інспектора відповідає, що дійсно вживав спиртне й перебуває у стані сп'яніння; б) трубка контролю тверезості дає позитивну реакцію, після чого водій визнає сп'яніння; в) водія відправлено на медичний огляд, який довів, що він дійсно перебуває у стані сп'яніння [14, с. 80].

При цьому, як зазначає А.О. Собакарь, позитивна реакція трубки контролю тверезості вважатися доказом не може, оскільки такий показник можливий не лише у зв'язку зі сп'янінням, а й через погану якість трубки, а також наявність у водія певних захворювань [14, с. 80]. У такому випадку вважаємо, що об'єктивно єдиною законною підставою для визнання особи у стані алкогольного сп'яніння є лише результат медичного огляду. Однак при цьому необхідно підкреслити, що диспозиція ст. 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає настання адміністративної відповідальності і за відмову проходити медичний огляд на наявність стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, тому вбачається достатньо сумнівним дія принципу презумпції невинуватості.

Окремо підкреслимо необхідність уточнення тлумачення ст. 171-2 Кодексу адміністративного судочинства України [2]. Згідно з положеннями зазначеної норми адміністративна справа щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (у тому числі органів і підрозділів Державтоінспекції МВС України) у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами протягом п'яти днів із дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, проте не більш як на п'ять днів. При цьому в ч. 2 ст. 171-2 Кодексу адміністративного судочинства України підкреслюється, що рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним та оскарженню не підлягає [2].

Однак наразі, якщо в судовому порядку буде оскаржено власне законність застосування працівниками Державтоінспекції МВС України заходів адміністративної відповідальності та буде встановлено факт їх неправомірності, то необхідно говорити про можливість апеляційного й касаційного оскарження судового рішення.

Висновки. Працівники Державтоінспекції МВС України є тією ланкою системи органів державної влади, яка покликана оперативно реагувати на вчинення правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху та об'єктивно приймати рішення щодо застосування заходів адміністративного попередження, припинення й відповідальності, що є гарантією захисту прав, свобод, законних інтересів громадян, а також збереження їхнього життя і здоров'я.

Водночас судові органи адміністративної юрисдикції контролюють правозастосовну діяльність Державтоінспекції МВС України шляхом розгляду суддями матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху в порядку підвідомчості, а також у порядку оскарження рішень, прийнятих її посадовими особами. Слід зазначити, що під час вирішення адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності в діяльності суддів виникають певні труднощі, пов'язані з неоднозначним тлумаченням положень ч. 2 ст. 171-2 Кодексу адміністративного судочинства України. Необхідно виходити з розуміння, що судові рішення про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржене, якщо буде встановлено недотримання працівниками Державтоінспекції МВС України процедури складення протоколу про адміністративне правопорушення.



Список використаних джерел:

1. Філософський словарь / под ред. И.Т. Фролова. – М. : Политиздат, 1987.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.
4. Брайченко С.М. Правозастосовні помилки при складанні протоколів про адміністративні правопорушення (за матеріалами практики) // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2012. – № 4. – Ч. 2. – С. 188–193.
5. Про доступ до судових рішень : Закон України від 22 грудня 2005 р. № 3262-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3262-15>.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
7. Інструкція з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : затверджена наказом МВС України від 26 лютого 2009 р. № 77 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0374-09>.
8. Постанова Підгаєцького районного суду Тернопільської області від 30.09.2012 р. : справа № 1913/759/12 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26371584>.
9. Постанова Мелітопольського міськрайонного суду Запорізької області від 09.08.2012 року : справа № 815/11939/2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25573098>.
10. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/print1360508451289794>.
11. Про деякі питання застосування судами законодавства при вирішенні спорів про відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 01.03.2013 року № 4 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0004740-13/print1360508451289794>.
12. Про Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. № 1306 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-п/print1360508451289794>.
13. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/print1360508451289794>.
14. Собакарь А.О. Забезпечення прав людини у сфері дорожнього руху / А.О. Собакарь // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 3. – С. 77–84.

