

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ ТА КРИМІНАЛІСТИКИ

УДК 351.95(477)

А. В. Червінчук

### АДМІНСТАРТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ ПРОКУРОРОМ ДІЙ ТА РІШЕНЬ ДАІ МВС УКРАЇНИ В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

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

*Зокрема йдеться про те, що оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення є однією з форм реалізації адміністративно-процесуальних гарантій прав громадян. Відповідно до ст. 287 Кодексу України про адміністративні правопорушення постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором. Раніше на постанову по справі прокурор виносив протест, але дана форма реагування була скасована. Ці зміни призвели до виникнення певних проблем в практичній діяльності підрозділів міліції, пов'язані з результатами розгляду подання прокурора, а також проведенням розслідувань за фактом порушення працівниками міліції службової дисципліни. Закони про прокуратуру та про адміністративну відповідальність по-різному трактують терміни і порядок розгляду подання прокурора. У цьому зв'язку пропонується внести зміни до закону про прокуратуру з метою встановлення спеціального терміну розгляду подань прокурора на постанову по справі про адміністративне правопорушення. А на порушення службової дисципліни працівниками міліції прокурору слід реагувати окремим поданням.*

*Крім цього, у статті звертається увага на неточне формулювання порядку оскарження постанов по справі про адміністративне правопорушення. Внаслідок чого обмежуються права осіб на оскарження постанов про закриття справи (стаття 288 КУпАП). У зв'язку з цим, пропонується нова редакція цієї статті. Також, для підвищення гарантій захисту прав осіб, які мають право на оскарження, пропонується встановити колегіальний розгляд скарг на постанови про адміністративні правопорушення.*

*Констатується, що Кодекс не визначає порядок і строки оскарження дій працівників ДАІ, відсилаючи до законодавства про звернення громадян, яке не враховує специфіку провадження у справах про адміністративні правопорушення. На думку автора, з урахуванням принципу оперативності адміністративного процесу, термін розгляду таких скарг має становити не більше п'яти днів з дня їх надходження. В статті наводяться й інші твердження.*

**Ключові слова:** адміністративно-деліктне провадження, працівники Державної автомобільної інспекції, оскарження, подання прокурора, постанови по справі про адміністративний проступок.

*Постановка проблеми.* Сьогодні особливу увагу привертають питання забезпечення законоості в діяльності ДАІ МВС України. Однією з вад на цьому шляху є прогалини та колізії законодавства, що регулює порядок адміністративного оскарження прокурором дій та рішень цих працівників цих підрозділів в адміністративно-деліктному провадженні.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Різноманітні сторони адміністративно-деліктного провадження, що здійснюється ДАІ, були предметом дослідження таких фахівців як А. Гаркуша, С. Гусаров, В. Муцко, В. Новіков, О. Салманова, М. Стоцька, А. Теремілов та інших. Разом з тим, питанням оскарження дій та рішень працівників ДАІ прокурором приділено недостатньо уваги, залишаються нерозв'язаними питання належного правового забезпечення права прокурора на оскарження, у зв'язку зі скасуванням такої форми реагування прокурора як протест 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 прокурором дій та рішень працівників ДАІ в адміністративно-деліктному провадженні.

*Виклад основного матеріалу.* Оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення є однією з форм реалізації адміністративно-процесуальних гарантій прав громадян. Відповідно до ст. 287 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором, особою, щодо якої її

винесено, а також потерпілим [1]. Постанову працівника ДАІ про накладення адміністративного стягнення може бути скасовано або змінено за поданням прокурора керівником відповідного органу (ст. 290 КУпАП). Стаття набула поточної редакції з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» [2], де такий акт реагування прокурора як протест було скасовано, а його функції «почало виконувати» подання. Ці зміни внесли певні проблем у практичну діяльність підрозділів ОВС, стосовно результатів його розгляду працівниками цих органів. Так, раніше, у разі залишення протесту прокурора на постанову по справі без задоволення посадовими особами приймалося відповідне рішення (саме таку форму документа передбачає ст. 293 КУпАП). А у разі скасування постанови стосовно особи, яка її винесла, проводилося службове розслідування, за результатами якого приймався висновок для вирішення питання про притягнення цієї особи до дисциплінарної відповідальності, а по справі виносилося нова постанова. Сьогодні подання прокурора може вноситися за наявності тих саме підстав, що і протест.

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» подання – це акт реагування прокурора на виявлені порушення закону з вимогою (вимогами) щодо: 1) усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли; 2) притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності; 3) відшкодування шкоди; 4) скасування нормативно-правового акта, окремих його частин або приведення його у відповідність із законом; 5) припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб [3].

П. 2.2.19 «Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України», затвердженої наказом МВС від 12.03.2013 № 230, визначає, що службове розслідування проводиться уповноваженим на те начальником у разі надходження акта прокурорського реагування, окремої ухвали суду про виявлені в службовій діяльності ОВС порушення законодавства [4]. Таким чином за фактом надходження подання на постанову по справі про адміністративне правопорушення також має бути проведено службове розслідування. Однак процедура проведення службового розслідування відрізняється від процедури розгляду подання на постанову в порядку КУпАП. По-перше, це пов'язано з різними правовими підставами, які регулюють дану процедуру: КУпАП та Закон України «Про прокуратуру». По-друге, різниця в самих процедурах. Так, відповідно до ст. 288 КУпАП постанову органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржено у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі). Ст. 293 КУпАП говорить про те, що орган (посадова особа) при розгляді скарги або подання прокурора на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови, тобто аналізує наявні матеріали адміністративної справи, зазначені в них докази та приймає рішення про обґрунтованість та законність винесеної постанови. Відповідно до п. 7 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення» від 24.06.1988 р. № 6, орган (посадова особа), суддя, який одержав скаргу чи протест на постанову в справі про адміністративне правопорушення і відповідні до неї матеріали (тобто саму справу про адміністративне правопорушення), у десятиденний строк перевіряє: 1) чи накладено адміністративне стягнення правомочним органом; 2) чи є в діях даної особи ознаки проступку, за який законом передбачена адміністративна відповідальність, і вина у його вчиненні; 3) чи не спливав строк давності для притягнення до адміністративної відповідальності; 4) чи правильні висновки органу (посадової особи), який виніс постанову, про тяжкість вчиненого проступку, і обтяжуючі обставини; 5) чи враховані пом'якшуючі обставини, майновий стан винного.

Службове розслідування, в свою чергу, проводиться посадовою особою, якій воно доручено, чи декількома особами у складі комісії, одна з яких за необхідності призначається головою цієї комісії. При цьому, проведення службового розслідування доручається працівникам підрозділів внутрішньої безпеки, інспекції з особового складу підрозділів кадрового забезпечення, а якщо такі підрозділи не передбачені штатним розписом, уповноважені на те начальники доручають проведення службових розслідувань найбільш досвідченим працівникам, здатним усебічно вивчити обставини, що стали підставою для призначення службового розслідування, та зробити об'єктивні висновки.

При перегляді постанов по справі законом не передбачено вчинення таких дій як відбирання пояснень від посадової особи ДАІ, яка склала протокол і винесла постанову по справі, що зажди має місце при проведенні службового розслідування. Крім цього, службове розслідування має бути завершено протягом одного місяця з дня його призначення начальником. У разі необхідності за мотивованим рапортом (доповідною запискою) виконавця або голови комісії визначений строк може бути продовжено начальником, який призначив службове розслідування, або старшим прямим начальником, але не більш як на один місяць.

Подання прокурора на постанову по справі про адміністративне правопорушення розглядається правомочними органами (посадовими особами) в десятиденний строк з дня їх надходження, якщо інше не встановлено законами України. Даний строк розгляду не залежить від перебування особи у відпустці, на лікарняному тощо, і не продовжується за жодних підстав.

Водночас, Закон України «Про прокуратуру» передбачає, що відповідний прокурор має бути

повідомлений про результати розгляду подання та вжиті заходи у визначений ним строк, що обчислюється з дня отримання подання та не може бути меншим 10 днів [3], що не відповідає положенням КУпАП про максимальний десятиденний термін. В даній ситуації наявна колізія норм права, яка не може бути вирішена способом, при якому має діяти норма, що була прийнята пізніше, оскільки зміни до КУпАП та закону про прокуратуру відбулися одночасно.

На нашу думку, подання прокурора внесені в порядку ст. 290 КУпАП має бути окремим поданням, що стосується виключно порушень, пов'язаних із провадженням по справі, які, на думку прокурора, існують, але їх треба перевірити, а за наявності – усунути, шляхом визначення ст. 293 КУпАП. За результатами такої перевірки можна говорити про наявність або відсутність порушень з боку посадової особи, яка винесла постанову. Тобто, не кожне подання прокурора означає беззаперечне порушення з боку посадової особи, яка винесла постанову. Але, коли постанова винесена з порушенням закону і вона скасовується (змінюється), це означає, що в діях особи були порушення службової дисципліни, що вимагає додаткового реагування з боку прокурора на порушення службової дисципліни працівником ОВС, іншого суб'єкта владних повноважень (наприклад, начальника ОВС).

В Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України, передбачено, що службове розслідування це комплекс заходів, які здійснюються у межах компетенції з метою уточнення причин і умов подій, що стали підставою для призначення службового розслідування, ступеня вини особи (осіб), якою (якими) вчинено дисциплінарний проступок, а також з'ясування інших обставин. Зміст п. 2.2.19 Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України говорить, що службове розслідування проводиться уповноваженим на те начальником у разі надходження акта прокурорського реагування, окремої ухвали суду про виявлені в службовій діяльності ОВС порушення законодавства [4]. Подання по справі про адміністративний проступок і подання як акт прокурорського реагування виносяться у зв'язку з наявними (на думку прокурора) порушеннями закону, але з різних правових підстав (КУпАП і закон про прокуратуру) і неоднаковим порядком їх розгляду. Водночас, порядок дій органу (посадової особи) у разі внесення подання чітко визначений ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», який не визначає різниці між розглядуваними видами подань.

На нашу думку, дані акти реагування прокурора на порушення законодавства мають свої особливості, а значить потребують відповідного правового регулювання. У цьому зв'язку, вважаємо доцільним ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» викласти у наступній редакції: «Відповідний прокурор має бути повідомлений про результати розгляду подання та вжиті заходи у визначений ним строк, що обчислюється з дня отримання подання та не може бути меншим 10 днів, крім випадків внесення подання прокурора на постанову по справі про адміністративне правопорушення, строк розгляду якого встановлюється законодавством про адміністративні правопорушення».

Продовжуючи розгляд питання перегляду рішень по справі, слід зауважити, що КУПАП не конкретизує, які постанови по справі про адміністративне правопорушення можуть бути оскаржені. Відсутність чіткої вказівки на цю обставину дає підстави вважати, що можуть бути оскаржені всі види постанов по справі передбачені ст. 284 Кодексу, а саме про накладення адміністративного стягнення як повністю, так і в певній частині, про застосування заходів впливу передбачених ст. 24-1 (працівниками ОВС не виносяться) та про закриття справи як за реабілітуючими (наприклад, відсутність події проступку), так і протилежними (наприклад, смерть особи) підставами. Водночас, дане твердження можна піддати сумніву, якщо проаналізувати зміст статті 288 КУПАП, яка спочатку визначає, що постанову по справі про адміністративне правопорушення (тобто будь-яку із перерахованих вище) може бути оскаржено, а далі конкретизується, що:

1) постанову адміністративної комісії – у виконавчий комітет відповідної ради або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими цим Кодексом;

2) рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими цим Кодексом;

3) постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення – у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими цим Кодексом. Як бачимо, у п.3 даної статті зазначається, що у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) або до суду може бути оскаржена тільки постанова про накладення адміністративного стягнення. Подібна дискримінаційна норма міститься також і у ч. 4 даної статті, де також зазначено, що лише постанову уповноваженого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення може бути скасовано або змінено за поданням прокурора керівником відповідного органу, а також незалежно від наявності подання прокурора – керівником вищестоящего органу. Щодо постанови про закриття справи такої можливості не передбачено.

На нашу думку, в даному випадку слід вести мову про законодавчу помилку, ніж бажання нормотворця обмежити право громадян на оскарження дій та рішень органів (посадових осіб), які розглядають справи про адміністративні правопорушення, оскільки дані положення статті суперечать як нормам Конституції України, так і положенням самого КУпАП. З урахуванням викладеного, вважаємо доцільним викласти положення п. 3 ч.1 ст. 288 у наступній редакції: «постанову іншого органу (посадової особи) по справі – у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими цим Кодексом. Ч. 4 даної статті викласти наступним чином: «постанову уповноваженого органу (посадової особи) по справі про адміністративне правопорушення може бути скасовано або змінено за поданням прокурора керівником відповідного органу, а також незалежно від наявності подання прокурора – керівником вищестоящего органу».

Розгляд скарги та подання прокурора на постанову по справі про адміністративне правопорушення, винесеного працівником ДАІ, здійснюється посадовою особою одноособово. На думку дисертанта, для підвищення гарантій захисту прав осіб, які мають право на оскарження, необхідно встановити колегіальний розгляд скарг на постанови про адміністративні проступки.

Кодекс України про адміністративні правопорушення не визначає порядок перегляду скарг на постанови по справі. У ч. ст. 293 лише зазначається, що орган (посадова особа) при розгляді скарги або подання прокурора на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови. Яким чином це має відбуватися закон не конкретизує. Незважаючи на це, початковими діями такого розгляду скарги мають бути: встановлення явки учасників цієї процедури та інших викликаних осіб; перевірка повноваження представників і захисників; вирішення питань про розгляд справи або її відкладення в разі неявки учасників, заявлених відводів і клопотань; роз'яснення прав та обов'язків; дослідження всіх матеріалів справи, доказів; заслуховування позицій осіб, що беруть участь у справі; здійснення інших необхідних процесуальних дій. Роз'яснення з цього приводу можна знайти у вище згаданій постанові Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення», де зазначено наступне: «розглядаючи відповідно до ст.293 КУпАП скаргу або протест на постанову у справі про адміністративне правопорушення, суд повинен перевірити: чи накладено адміністративне стягнення правомочним органом; чи є в діях даної особи ознаки проступку, за який законом передбачена адміністративна відповідальність, і вина у його вчиненні; чи не сплив строк давності для притягнення до адміністративної відповідальності; чи правильні висновки органу (посадової особи), який виніс постанову, про тяжкість вчиненого проступку і обтяжуючі обставини; чи враховані пом'якшуючі обставини, майновий стан винного.

Про результати розгляду скарги, яка подана прокурором, повідомляється прокуророві. Проте, КУпАП не конкретизує у якій формі та у який термін і спосіб це має бути здійснено. Також Кодекс не містить жодної вказівки на те, яким чином має бути оформлене рішення за результатами розгляду скарги та подання прокурора. Вважаємо, що рішення за такими скаргами мають містити ті ж самі реквізити, що передбачені деліктним законом для постанови по справі про адміністративне правопорушення, а також вказівку на мотиви прийняття конкретного рішення, що виключить практику поверхневого та необґрунтованого перегляду рішень по справі.

Правову основу оскарження в адміністративному порядку інших дій і рішень, як правило, пов'язаних із застосуванням заходів забезпечення адміністративно-деліктного провадження є 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 КУпАП є адміністративний порядок, оскільки Кодекс не містить вказівки про те, кому і в якій формі звертатися скаржникові, які терміни розгляду його скарги, які дії вправі вчинити 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 прокурором здійснюється відповідно до Закону України «Про прокуратуру», де зазначено, що відповідний прокурор має бути повідомлений про результати розгляду подання та вжиті заходи у визначений ним строк, що обчислюється з дня отримання подання та не може бути меншим 10 днів, що перевищує термін розгляду подання прокурора на постанову по справі

про адміністративний проступок, встановлений КУпАП.

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 необґрунтованих постанов по справі, а також скарг на них з боку осіб, які вчинили адміністративний проступок, потерпілого, прокурора.

*Висновок.* Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють порядок адміністративного оскарження прокурором дій та рішень працівників ДАІ в адміністративно-деліктному провадженні, виявив низку недоліків правового регулювання. Прийняття запропонованих у тексті статті змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про прокуратуру» має сприяти покращенню ситуації із правовим забезпеченням розглядуваної нами сфери правовідносин.

#### **Список використаної літератури**

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури : Закон від 18.09.2012 № 5288-VI // Голос України офіційне видання від 28.09.2012 № 182
3. Про прокуратуру : Закон від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
4. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 12.03.2013 № 230 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 30. – Ст. 104.

#### **A. Chervinchuk**

#### **ADMINISTRATIVE APPEAL OF ACTIONS AND DECISIONS OF SAI OF MIA OF UKRAINE BY PROSECUTORS IN THE ADMINISTRATIVE DELICT PROCEDURE**

*This article analyzes regulations that govern the administrative appeals prosecutor actions and decisions of traffic police in the administrative and tort proceedings. Attention is drawn to the imperfections of the order. Specific proposals to eliminate them are identified.*

*In particular, it states that the appeal cases concerning administrative offenses are a form of the administrative and procedural guarantees of the rights of citizens. In accordance with Article 287 of the Code of Administrative Offences (hereinafter – Code) the act in the case of an administrative offense may be appealed by the prosecutor. Earlier judgment Attorney tolerate protest, but this form of response was abolished. These changes have made some problems in practical activities of militias associated with the results of the consideration of the prosecutor, as well as conducting investigations into violations of discipline police officers. Laws on the Judiciary and the Administrative Liability have different interpretations of the terms and procedure for the examination of representations of the prosecutor. It is therefore proposed to amend the Law on Prosecutor's Office in order to establish a special period for considering representations prosecutor's judgment in the case of an administrative offense. And in the case of misconduct by police officers, prosecutor should make a separate presentation.*

*In addition, the article draws attention to the imprecise wording of the order of appeal judgment in the case of an administrative offense. As a consequence, right of citizens to appeal the decision to close the case are limited (Article 288 of the Code). In this regard, the new revision of the article is proposed. Also, to improve the safeguards protecting the rights of persons having the right to appeal, it is proposed to establish peer review of complaints against decisions of administrative offenses.*

*It is stated that the Code does not define the procedure and terms of appeal to the actions of the police employee, referring to the law on citizens, which does not take into account the specifics of proceedings on administrative violations. According to the author and taking into account the principle of efficiency of the administrative process, the period of such complaints should be no more than five days of their receipt.*

**Keywords:** *administrative and tort proceedings, employees of the State Automobile Inspectorate, the appeal of the prosecutor, the decision Pou case of administrative offense.*