

Відділ Державної автоінспекції як сторона в адміністративних справах щодо оскарження постанов місцевих органів виконавчої влади

На основі аналізу нормативних джерел та висновків вчених – адміністративістів розкрито питання участі відділу Державтоінспекції в адміністративному судочинстві щодо оскарження постанов місцевих органів виконавчої влади та на цій основі запропоноване авторське бачення вирішення проблем для покращення цього процесу.

In the article, some peculiarities of the proceedings of the cases about appealing of the acts of state traffic inspectorate as part of administrative judiciary 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.

Ключові слова:

предмет оскарження, суб'єкт владних повноважень, постанова про накладення адміністративного стягнення, належність та допустимість доказів, Державтоінспекція



Р. С. Мкртчян,
здобувач кафедри адміністративного права та процесу ХНУВС, викладач кафедри загальноправових дисциплін Херсонського юридичного інституту Харківського національного університету внутрішніх справ

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 [1].

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 [2, 7].

Зокрема, провадження у справах про адміністративні правопорушення розглядаються у судах загальної юрисдикції в порядку адміністративного судочинства.

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

На сьогоднішній день серед суб'єктів владних повноважень, які можуть бути стороною в адміністративному процесі щодо оскарження нормативно-правових актів, законодавець безпосередньо передбачив лише місцеву державну адміністрацію. Попри таке правове регулювання оскарження в адміністративному судочинстві нормативно-правових актів, кількість оскаржуваних актів, прийнятих іншими суб'єктами владних повноважень, дедалі зростає.

Тому слід зазначити, що в КАС України відсутній перелік суб'єктів владних повноважень, рішення яких оскаржуються в порядку цього

провадження. Поряд з цим у юридичній літературі [4, 235–244] до них відносять:

- місцеві державні адміністрації;
- районні відділи міліції;
- відділи державної автоінспекції;
- районні контрольно-ревізійні служби;
- управління державної пожежної охорони;
- районні податкові інспекції;
- санітарно-епідеміологічні служби;
- районні державні виконавчі служби та ін.

Останнім часом значно зросла роль відділів державної автоінспекції, адже саме вони безпосередньо забезпечують безпеку дорожнього руху. Особливо це є актуальним після внесення змін в ст. 122 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП), внесених на підставі Закону України № 586-VI від 24 вересня 2008 р. щодо видів порушень правил дорожнього руху та санкцій за них.

У провадженнях щодо оскарження постанов відділи державної автоінспекції виступають як відповідачі, отже, особливого значення набуває вирішення питань, пов'язаних з оскарженням постанов, винесених інспекторами ДАІ.

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. Харитонова та ін.

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.

Серед основних завдань, покладених на Державтоінспекцію Положенням про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ, що затверджене Постановою Кабінету міністрів України № 341 від 14 квітня 1997 р. (із змінами та доповненнями), у п. 4 закріплено, зокрема, такі:

- виявлення та вжиття заходів щодо попередження і припинення порушень Правил дорожнього руху, забезпечення розгляду справ, віднесених до відання Державтоінспекції (підпункт 6);
- здійснення профілактики правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху та серед його учасників, внесення до центральних і місцевих органів виконавчої влади та організацій подань про необхідність усунення причин і умов, що сприяють вчиненню таких правопорушень.

Наразі працівники ДАІ, як правило, реалізують зазначені завдання лише щодо притягнен-

ня до адміністративної відповідальності, на жаль, залишаючи осторонь головне завдання КУпАП, закріплене в ст. 6 – запобігання адміністративним правопорушенням [3].

На нашу думку, причиною цього є неправильне розуміння працівниками ДАІ цілей, задля досягнення яких були внесені зміни до законодавства щодо порушення правил дорожнього руху. Це неправильне розуміння врешті вилилося у бездумне намагання наповнити державний бюджет, не враховуючи при цьому ст. 245 КУпАП. У цій статті зазначено, що завданнями провадження у 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 [3].

Виносячи 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.

Оскільки, якщо не враховувати ознаки та обставини, які характеризують особу правопорушника і саму подію правопорушення, просто неможливо говорити про повне, всебічне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи.

Таким чином, кількість випадків оскарження постанов про накладення адміністративного стягнення особами, щодо яких їх винесено, постійно збільшується.

Для цього використовуються різні закріплені законодавством способи захисту прав та законних інтересів, зокрема, такі, як звернення по правову допомогу до адвоката, особисте звернення із 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 [3].

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 запе-

речує проти адміністративного позову [2].

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 своєї неявки у судове засідання 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.

Першою чергою це стосується дотримання працівниками ДАІ процедури виявлення та фіксації правопорушень правил дорожнього руху (далі — ПДР), а також притягнення до адміністративної відповідальності. До таких дій слід віднести:

- здійснення контролю за дотриманням водіями ПДР із місць, закритих для візуального огляду учасника дорожнього руху;
- порушення порядку застосування технічних засобів фото- і кінозйомки, 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 КУпАП;
- 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;
- нероз'яснення порушникові його прав і обов'язків відповідно до ст. 256 КУпАП, передбачених ст. 63 Конституції України та ст. 268 КУпАП.

На нашу думку, слід зупинитися на кожному з цих проблемних питань.

Здійснення контролю за дотриманням водіями ПДР із місць, закритих для візуального огляду учасника дорожнього руху.

Відповідно до п. 1.2 Розпорядження МВС України № 466 від 21 травня 2009 р. «Про організацію роботи підрозділів ДАІ з профілактики правопорушень із застосуванням засобів фото- і кінозйомки, відеозапису» (далі — Розпорядження № 466), не допускаються випадки здійснення контролю працівниками ДАІ за дотриманням

водіями правил дорожнього руху із місць, закритих для візуального огляду учасникам дорожнього руху (об'єкти дорожнього сервісу, зелені насадження тощо) [8].

Водночас працівники ДАІ майже скрізь продовжують працювати, не дотримуючись цієї вимоги, яка є обов'язковою до виконання.

Порушення порядку застосування технічних засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, а також використання тих технічних засобів, які не відповідають існуючим вимогам до них.

Відповідно до ст. 251 КУпАП, джерелами доказів є дані, що встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, які використовуються під час нагляду за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху [3].

Часто технічним засобом, що використовується під час нагляду за дорожнім рухом, є радіолокаційний відеозаписувальний вимірювач швидкості «ВИЗИР».

Але застосування цього технічного засобу обмежене спеціальними вимогами, передбаченими, зокрема, п. 1.5 Розпорядження № 466. Так, перед початком роботи з вимірювачем швидкості «ВИЗИР» працівники ДПС ДАІ зобов'язані робити знімки службового транспортного засобу із прив'язкою до місцевості та в разі необхідності долучати до матеріалів розгляду скарг для доведення місця фіксації порушення [8].

П. 1.7 Розпорядження № 466 містить вимоги щодо необхідності у ході документування порушень правил дорожнього руху працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото-, кінозйомки, відеозапису чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису, до винесеної постанови додавати 3 — 4 знімки зафіксованого порушення правил дорожнього руху. Знімки повинні містити інформацію про місце, час скоєння порушення, чітке зображення автомобіля порушника.

У більшості випадків вимога щодо чіткості зображень автомобіля та прив'язки до місця фіксації порушення не виконується. Дотримання цієї вимоги є дуже важливим для якнайбільш точної ідентифікації транспортного засобу та доведення самого факту правопорушення. Так, наприклад, на нечіткому фото може бути не видно державного номера автомобіля, що виключає саму можливість ідентифікувати транспортний засіб та довести вину правопорушника.

Крім того, п. 1.9 Розпорядження № 466 вима-

гає вжити заходів щодо облаштування спеціальними інформаційними щитами ділянок вулично-дорожньої мережі, де здійснюється контроль за дотриманням водіями ПДР з використанням працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису [8]. Це буде одним із способів попередження адміністративних правопорушень.

Недотримання вимог щодо безпротокольної форми фіксації адміністративних правопорушень, передбаченої ст. 258 КУпАП.

Відповідно до ч. 6 ст. 258 КУпАП, у разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, протокол про адміністративне правопорушення не складається, а постанова у справі про адміністративне правопорушення вноситься без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Копії постанови у справі про адміністративне правопорушення та матеріалів, зафіксованих за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, надсилаються особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, протягом трьох днів із дня винесення такої постанови [3].

На практиці з цією метою застосовують, зокрема, згаданий вище вимірювач швидкості «ВИЗИР», в той час як він не належить до спеціальних технічних засобів, що працюють в автоматичному режимі, оскільки має лише обмежені функції для автоматизації процесу вимірювання і не може працювати без участі оператора [10].

У зв'язку з чим його застосування як підстави для безпротокольної форми фіксації адміністративних правопорушень та розгляду справ за відсутності особи, що притягається до адміністративної відповідальності, суперечитиме вимогам низки статей КУпАП і Конституції України.

Такі дії працівників ДАІ виконують лише функцію фіксації правопорушень, позаяк превентивний вплив на учасників дорожнього руху не здійснюється [5].

Порушення вимог ст. 245 КУпАП стосовно своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин кожної справи. Як зазначалося вище, ця стаття є дуже важливою, якої слід неухильно дотримуватися. Тобто при винесенні постанови потрібно особливо враховувати характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відпові-

дальність, передбачені ст.ст. 33 та 34 КУпАП.

Порушення вимог ст. 283 КУпАП щодо змісту постанови по справі про адміністративні правопорушення.

Відповідно до ч. 2 ст. 283 КУпАП, постанова повинна містити: найменування органу (посадової особи), який виніс постанову, дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; опис обставин, встановлених в ході розгляду справи; зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за це адміністративне правопорушення; прийняте по справі рішення [3].

Необхідність дотримання цих вимог полягає у тому, що внесення у постанову максимального об'єму даних про факт порушення ПДР та особу порушника дозволить якомога точніше ідентифікувати певного порушника серед інших, а також буде слугувати засобом доказування для найбільш повного і точного вирішення справи.

Важливість зазначення багатьох обставин справи є важливою умовою, адже у деяких випадках працівники ДАІ свідомо або несвідомо припускаються помилок, описок, прогалин, неточностей, повторів, що тягне за собою негативні наслідки у вигляді притягнення до відповідальності не тієї особи, необ'єктивного вирішення справи тощо.

Нероз'яснення прав і обов'язків відповідно до ст.256 КУпАП, передбачених ст 63 Конституції України та ст. 268 КУпАП.

Відповідно до ч. 4 ст. 256 КУпАП, при складанні протоколу про адміністративне правопорушення особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснюються її права і обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП, про що у протоколі робиться відмітка.

У п. 1 ст. 2 Типових рекомендацій щодо поліпшення взаємовідносин міліції з учасниками дорожнього руху та власниками транспортних засобів, затверджених Наказом МВС України № 482 від 30 червня 1998 р., зазначено, що взаємовідносини працівника міліції з учасниками дорожнього руху повинні ґрунтуватися на суворому дотриманні законності, чіткому виконанні ним своїх обов'язків, а також у поведженні з громадянами, попередженні й припиненні порушень, працівник міліції має поєднувати рішучість та принциповість з уважним, доброзичливим та поважним ставленням до них [9].

Одним із важливих моментів у процесі оскарження постанови у порядку адміністративного судочинства є своєчасне подання клопотання про забезпечення позову, відповідно до ст. 117 КАСУ.

Тобто суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може винести ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди

правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат. Це загалом робиться з метою перешкоджання незаконному стягненню штрафу з особи, у якої є підстави вважати, що вона не вчиняла правопорушення і що постанову винесено незаконно. Отже, практичне значення зазначеної статті КАСУ полягає в тому, що примусове виконання вже направлених постанов у відповідні відділи Державної виконавчої служби України буде призупинене до закінчення вирішення питання про законність постанови, оскільки незупинення виконання таких постанов призведе до зайвої тяганини і створення додаткових труднощів для громадянина, пов'язаних з поверненням безпідставно стягнутої суми.

Одним із засобів профілактики порушень ПДР є організація та забезпечення виставлення на дорожньо-шляховій мережі муляжів, приладів фото- і кінозйомки, відеозапису та забезпечення, при цьому – їх передислокації не рідше одного разу на тиждень. Цей засіб закріплений у п. 1.10 Розпорядження № 466. Доцільним було б його використання із засобом, описаним у п. 1.9, а саме – з облаштуванням спеціальними інформаційними щитами відповідних ділянок вулично-дорожньої мережі.

Серед значних недоліків правового регулювання цього провадження є неявка до суду працівників ДАІ для розгляду справи щодо оскар-

ження винесеної ними постанови. Оскільки існує чимало справ, в яких присутність відповідача – працівника ДАІ – є важливою.

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.

Таким чином, дослідження питання про оскарження постанов ДАІ в рамках адміністративного судочинства є нині дуже актуальним. Воно сприятиме захисту прав осіб від незаконного переслідування, зміцненню законності і правопорядку під час провадження, а також дасть змогу розробити пропозиції щодо вдосконалення цього виду провадження і тим самим – можливість реалізації попереджувальної функції законодавства про адміністративну відповідальність.

Таким чином, хоча це провадження не є новою в законодавстві, а його положення розроблялись і вдосконалювались протягом тривалого часу, але разом з тим, на нинішньому етапі розвитку науки адміністративного процесу у ньому викристалізувалася низка недоліків і розбіжностей, які потребують більш чіткого правового регулювання.

Розглянувши, таким чином, питання про участь відділу Державтоінспекції в адміністративному судочинстві, в якості наступного етапу слід звернутися до обґрунтування та розкриття порядку участі інших місцевих органів виконавчої влади в адміністративному процесі.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Конституція України: зі змінами та доповненнями: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.]. – Х.: Весна, 2008. – 48 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / [Ківалов С.В., Харитонова І.О., Пасенюк О.М., Аракелян М.Р.]; за ред. С.В. Ківалова. – Харків: «Одісей», 2005. – 344 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
4. *Матвійчук В. К., Хар І. О.* Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: В 2 т. / за ред. В. К. Матвійчука. – [2-е вид.]. – К.: Алерта; КНТ, 2008. – Том 1. – 787 с.
5. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 583-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – С. 20.
6. Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 341// Офіційний вісник. – 1997. – № 16.
7. Про правила дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 41.
8. Про організацію роботи підрозділів ДАІ з профілактики правопорушень із застосуванням засобів фото- і кінозйомки, відеозапису: Розпорядження МВС України від 21 травня 2009 р. № 466
9. Про заходи щодо поліпшення нагляду за дорожнім рухом та взаємодією міліції із власниками транспортних засобів: Наказ МВС України від 30 червня 1998 р. № 482.
10. Про усунення порушень закону при притягненні осіб до адміністративної відповідальності: Припис Генерального прокурора України № 07/1/2-165-09 від 2 липня 2009 р.