

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАХОДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ПІДРОЗДІЛІВ ДАІ МВС УКРАЇНИ

Статтю присвячено з'ясуванню правових та організаційних заходів удосконалення інституту оскарження рішень підрозділів ДАІ МВС України. Особливу увагу приділено труднощам, які виникають при оскарженні таких рішень, і пропонується їх вирішення.

Ключові слова: удосконалення, оскарження, провадження, підрозділи ДАІ МВС України, адміністративне судочинство.



**Мкртчян
Роман
Сейранович,**

*кандидат юридичних
наук, доцент кафедри
правових дисциплін
Херсонського
інституту
Міжрегіональної
академії управління
персоналом*

Серед багатьох видів проваджень в адміністративному процесі на особливу увагу заслуговує провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності, передбачене ст. 171-2 Кодексу адміністративного судочинства (далі КАС України) [1].

Одним із найпоширеніших видів правопорушень є правопорушення у сфері дорожнього руху. Під час провадження у справах про адміністративні правопорушення працівники ДАІ складають протокол про адміністративне правопорушення і виносять відповідну постанову у справі.

Особи, яких притягують до адміністративної відповідальності, наділяються правом оскарження постанови, якою відповідно до них застосовується адміністративне стягнення. Це право передбачене ст. 55 Конституції України, де кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [2].

Часто предметом такого оскарження є акт індивідуальної дії, прийнятий суб'єктом владних повноважень, чи окрема його частина.

У частині 2 статті 2 КАС України сказано, що до адміністративних судів може бути оскаржено 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 [1].

Прийняття змін до КАС України, а саме до ст. 171-2 (провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності), свідчить про поширеність такого виду оскаржень.

З огляду на це актуальними є адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері дорожнього руху й аспекти, пов'язані з удосконаленням такого інституту в сучасному адміністративному процесі.

Певним чином провадження у справах щодо оскарження рішень підрозділів ДАІ МВС України були предметом дослідження вітчизняних учених (В. Авер'янов, О. Бандурка, С. Беньковський, С. Гусаров, Т. Гуржій, В. Матвійчук, М. Микитюк, А. Комзюк, Р. Куйбіда, О. Пасенюк, А. Подоляка, М. Стоцька, О. Харитонova та ін.). Проте їх дослідження не стосувалися окремих питань удосконалення провадження у справах щодо оскарження рішень підрозділів ДАІ МВС України.

Метою статті є визначення правових та організаційних заходів удосконалення інституту оскарження рішень підрозділів ДАІ МВС України.

Пріоритетного значення в демократичний період розвитку держави

в адміністративному юрисдикційному процесі набуває позасудовий та судовий захист прав і свобод людини та громадянина. Поглиблене регулювання окремих видів провадження в окремих категоріях справ в адміністративних судах дає змогу надійно захистити права і свободи людини та громадянина [3, с. 15].

Як зазначає Я. Лазур, на сьогодні в законодавстві існує правова база для практичної реалізації громадянами наданого їм Конституцією права вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, оскаржувати дії та рішення посадових осіб державних і громадських органів. Громадяни можуть звертатися зі скаргою до вищого в порядку підлеглості органу чи посадової особи, що не позбавляє особу права звернутися до суду згідно з чинним законодавством. Водночас було б доцільно, щоб усі зазначені способи оскарження органічно створювали єдиний механізм захисту прав і свобод людини у сфері державного управління [4, с. 39].

Щорічно все більша кількість звернень громадян та юридичних осіб до суду за захистом порушених прав, свобод та інтересів, відсутність належних умов для здійснення правосуддя (відсутність приміщень, оргтехніки, незабезпеченість нормативним матеріалом, недостатнє фінансування тощо), недостатня кваліфікація суддівських кадрів – поряд із проблемами якості гостро ставлять проблему оперативності здійснення правосуддя. Особливо ця проблема відчутна у справах публічних правовідносин, коли окремі процесуальні

дії повинні вчинятися упродовж навіть не днів, а годин. Зрозуміло, що виготовлення за таких умов повного тексту процесуального документа є витратним у часі, а поспішність не убезпечує суд від можливих описок чи помилок. У свою чергу помилки можуть призвести до скасування постановлених судом рішень. Одним зі способів вирішення такої проблеми є використання судами під час виготовлення процесуальних документів типових формулярів (бланків) [5, с. 245–246].

Таким чином, урегулювання адміністративним процесуальним законодавством швидкості (оперативності) розгляду та вирішення публічно-правового спору, який виник унаслідок рішень, дій чи бездіяльності працівників міліції, ще не означає його повноцінне дотримання.

Швидкість розгляду й вирішення справи безпосередньо залежить від таких двох чинників: 1) наявність достатньої кількості адміністративних судів і суддів, які б могли кваліфіковано й без ускладнень прийняти законне й об'єктивне рішення; 2) законодавчо визначена скорочена тривалість розгляду й вирішення конкретної адміністративної справи.

Важливим під час розгляду такої справи є доведення з боку відповідача того, що певний акт відповідає нормам закону. Тому саме обґрунтування працівниками підрозділів ДАІ МВС України прийнятого рішення сприятиме встановленню істини у справі.

Одним із важливих моментів у процесі оскарження постанови в порядку адміністративного судочинства є своєчасне подання клопотання

про забезпечення позову відповідно до ст. 117 КАС України. Тобто суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити 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 ужиття таких заходів, або для їх відновлення слід буде докласти значних зусиль і витрат. Це взагалі робиться з метою перешкодження незаконному стягненню суми штрафу з особи, у якої є підстави вважати, що вона не вчиняла правопорушення і що постанова винесена незаконно. Отже, практичне значення ст. 117 КАС України полягає в тому, що примусове виконання вже направлених постанов до відповідних відділів Державної виконавчої служби України буде призупинене до закінчення вирішення питання про законність постанови, оскільки незупинення виконання цих постанов призведе до зайвої тяганини і створення додаткових труднощів для громадянина, пов'язаних із поверненням безпідставно стягнутої суми [1].

Щодо ролі суду в цьому питанні, то взагалі можна сказати, що він є органом, від якого залежить майже все таке провадження. Суд зобов'язаний підходити до кожної справи окремо і керуючись лише Конституцією та законами України. Частково можна погодитись із Д. Чечотом, який зазначав, що суд не може вирішувати справу лише на свій розсуд за наявності закону, який безпосередньо врегулю-

вує конфлікт. Правосуддя і суд уособлюють панування права [6, с. 73].

Принцип верховенства права не тотожний принципу верховенства закону. Відмінність між ними пов'язана з розбіжністю в розумінні права і закону. Важливе значення має співвідношення цих понять: принцип верховенства закону є більш конкретним. Панування закону означає насамперед верховенство правового закону, бо кожен закон є саме таким. Відповідність змісту закону праву є такою ознакою принципу верховенства права, важливим показником правової держави [7, с. 3].

Крім того слід пам'ятати і про міжнародні стандарти, що є важливими критеріями, яким потрібно відповідати сучасній європейській державі.

Виходячи з міжнародних стандартів юридичного забезпечення особистих прав і свобод людини, головними принципами в діяльності працівників органів внутрішніх справ слід вважати законність, недискримінацію, відповідність вимогам демократичного суспільства та гуманність. Особливість виконання цих принципів європейськими країнами полягає насамперед у певних формах реалізації своїх прав та обов'язків правоохоронними органами [8, с. 11].

Зазначається, що співробітництво України з Європейським Союзом у сфері правоохоронної діяльності здійснюється на основі загальних і спеціальних принципів. До загальних належать: незастосування сили або погрози силою; мирне вирішення міжнародних конфліктів; невтручання у внутрішні справи інших держав; міжнародне співробітництво;

рівноправність і самовизначення народів; суверенна рівність держав; добросовісне виконання зобов'язань у міжнародному праві; поважання прав людини; недоторканність кордонів; територіальна цілісність. Спеціальні принципи характеризуються сферою застосування, зумовленою специфікою предмета міжнародного правового регулювання. У сфері правоохоронної діяльності виділяють такі спеціальні принципи: невидання громадян і політичних емігрантів; принцип невідворотності покарання та пов'язаний з ним принцип гуманності; принцип захисту прав своїх громадян за кордоном; взаємодія правоохоронних органів держав – членів ЄС – та України у виявленні, розкритті та розслідуванні певних видів злочинів [8, с. 11].

Також на особливу увагу заслуговує належне правове регулювання, що залежить від наявності відпрацьованих процедурних механізмів реалізації норм матеріального права, оптимальності побудови системи законодавства та його вчасного оновлення. Щодо цього слід зазначити, що в нашій державі спостерігається певна безсистемність розвитку національного законодавства, вноситься значна кількість змін і доповнень до чинних нормативних актів, досить часто окремі законодавчі положення мають декларативний характер, механізми ж їх реалізації взагалі відсутні [9, с. 10].

Слід погодитися з думкою І. Сіліча, що до найважливіших аспектів механізму реалізації суб'єктивних прав належить рівень правової культури суб'єктів правовідносин. Цей

рівень постає не тільки як своєрідний каталізатор, що впливає на динаміку правовідносин, але й як одна з важливих гарантій забезпечення прав, свобод і обов'язків громадян [10, с. 11].

Тобто вивчення і впровадження в суспільні відносини питань, що стосуються адміністративного процесу, будуть також покращувати виконання положень ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Також окрема увага відводиться державі, яка має розвиватися у всіх важливих напрямках. Передусім це стосується економічного розвитку, адже належне фінансування судової системи є одним із шляхів усунення перешкод у здійсненні правосуддя. Також розбудова правової держави – це важливий і виправданий процес. Правова держава є формою обмеження авторитаризму влади правами та свободами людини [11, с. 87].

Сьогодні також порушується принцип розділу судової влади: суди здійснюють правосуддя і мають бути незалежними від будь-якої іншої влади та окремих осіб, у той же час суди залежні від виконавчої влади в питаннях фінансового, матеріально-технічного і соціального характеру. Державне мито, яке сплачується за звернення до суду, не спрямовується безпосередньо на потреби судів. Здебільшого його розмір є надто малим [12, с. 129].

Також слід удосконалити систему правозастосування в Україні.

І тим самим погодитись з К. Клименком, який чітко сформулював вимоги до правозастосування на сучасному етапі його розвитку: це якість закону; судовий контроль; юридична визначеність. Судова діяльність має спрямовуватися на захист прав і свобод від будь-яких посягань шляхом забезпечення своєчасного, якісного та справедливого розгляду конкретних справ. Це зумовлює обов'язок адміністративного суду вийти за межі позовних вимог для забезпечення фактичного та повного захисту прав осіб, особливо в разі, коли вимоги адміністративного позову викладені у формі, що не призведе до ефективного їх захисту [13, с. 15].

Також головне завдання реформування інституту оскарження громадянами незаконних рішень, дій, бездіяльності органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб у судах має базуватися на особливостях адміністративно-правового конфлікту і гарантувати ефективний захист прав і законних інтересів громадян у відносинах з органами виконавчої влади [14, с. 15].

Одним із правових заходів, які б покращили досліджуваний нами інститут, є посилення державного контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень, особливо під час прийняття ними рішень [15, с. 28].

Здійснений аналіз оскарження в адміністративному судочинстві постанов про накладення адміністративного стягнення, ухвалених працівниками Державтоінспекції Міністерства внутрішніх справ України, дозволяє нам дійти деяких теоретико-прикладних висновків:

– через існування об'єктивних (недосконалість адміністративного процесуального законодавства, надмірне навантаження суддів адміністративних судів, відсутність установленої судової практики в окремих категоріях адміністративних справ) та суб'єктивних чинників (необізнаність чи недостатня обізнаність з адміністративним процесуальним законодавством, неякісне процесуальне оформлення правопорушення чи здійснення провадження про адміністративне правопорушення із порушеннями) фізичні особи в адміністративному суді захищають та відновлюють власні публічні права, свободи, законні інтереси зі значними складнощами, а передбачене ч. 1 ст. 2 КАС України завдання адміністративного судочинства здійснюється неналежним чином;

– наявний в Україні інститут адміністративної юстиції не захищає дієво й швидко публічні права, свободи та законні інтереси фізичних осіб, і без сторонньої фахової допомоги пересічний громадянин, ґрунтовно не обізнаний із чинним законодавством, в адміністративному суді об'єктивно не здатен відстояти власні права, свободи, законні інтереси, а тим більше – довести неправомірність прийнятого рішення суб'єктом владних повноважень;

– виступаючи позивачем в адміністративному судочинстві проти конкретного суб'єкта владних повноважень, фізичні особи вимушені відстоювати права, свободи, законні інтереси, маючи у своєму розпорядженні лише власні фінансові ресурси, тоді як суб'єкти владних

повноважень наділені значними можливостями забезпечення своїх законних інтересів.

– суб'єкти владних повноважень переважно безвідповідально ставляться до порушення щодо них адміністративної справи в суді та покладання на них обов'язку відповідати за заявленими щодо них позовними вимогами. Тому конституційна теза про те, що «держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3 Конституції України), у судовій практиці свого практичного вираження майже не отримала.

На нашу думку, одним з організаційних засобів, який би попереджував випадки оскарження постанов підрозділів ДАІ МВС України, є дотримання принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення [16], а звідси – законності притягнення до адміністративної відповідальності. Як зазначає С. Беньковський, держава передбачає різні способи і засоби попередження таких дій адміністративних органів, які можуть призвести чи призводять до порушень під час провадження. Сукупність цих способів або засобів, які знаходять обов'язкове закріплення в законі і застосовуються у встановленому порядку, саме й становлять зміст юридичних гарантій дотримання принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення [17, с. 147].

Викладені нами правові та організаційні аспекти щодо вдосконалення

інституту оскарження рішень підрозділів ДАІ МВС України є однією з перших спроб висвітлити складнощі застосування чинного законодавства під час такого провадження. Безперечно, порушені питання – лише незначна частка тих складнощів, які виникають у правозастосовчій практиці, відповідно запропоновані нами способи розв'язання цих проблем не претендують на вичерпність. Оскільки положення КАС України ще не отримали сталої практичної перевірки, а однозначна судова практика щодо публічноправових спорів не сформувалася, розроблення потребує як наука новітнього адміністративного процесуального права в цілому, так і її окремі складові; нагальним також є вивчення та обґрунтування вдосконалення інших видів провадження в адміністративному процесі.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36. – Ст. 446; Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 37. – Ст. 446.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Стахурський М. Ф. Питання реформування адміністративного процесу в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. Ф. Стахурський; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2002. – 18 с.
4. Лазур Я. В. Загальні проблеми дослідження правовідносин у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод громадян / Я. В. Лазур // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 33–39.
5. Теорія та практика судової діяльності: [наук.-практ. посіб.] / [Комаров В. В., Радченко П. І., Сакара Н. Ю. та ін.]. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
6. Чечот Д. М. Административная юстиция : Теоретические проблемы / Д. М. Чечот. – Ленинград: Издательство Ленинградского университета. – 1973. – 135 с.
7. Фатхутдінов В. Г. Верховенство права в системі відомчої нормотворчості МВС України / В. Г. Фатхутдінов // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – 2010. – № 4. – С. 3–8.
8. Рудой К. М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К. М. Рудой; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 20 с.
9. Погрібний І. М. Місце та роль юридичної техніки в механізмі правового регулювання / І. М. Погрібний, Ю. І. Магат // Вісник ХНУВС. – 2009. – № 44. – С. 6–11.
10. Сіліч І. І. Гарантії забезпечення прав і свобод громадян в адміністративному процесі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. І. Сіліч; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 20 с.
11. Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні : монографія / [Н. І. Карпачова, Н. М. Оніщенко, О. В. Зайчук, В. Ф. Сіренко, В. С. Журавський] ; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К.: Юрид. думка, 2007. – 424 с.
12. Права людини в Україні – 2006 : [доп. правозахис. орг.] / ред. Є. Захаров ; Укр. Гельс. спілка з прав людини, Харк. правозахис. група. – Х.: Права людини, 2007. – 508 с.

13. Клименко К. О. Правозастосування в судовому адміністративному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.О. Клименко ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2008. – 20 с.

14. Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. Ю. Осадчий; Одеська Національна Юридична Академія. – О., 2004. – 20 с.

15. Авер'янов В. Б. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / В. Б. Авер'янов; І. Б. Коліушко. – К.: Укр. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – 50 с.

16. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

17. Беньковський С. Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення : дис. канд. юрид. наук / Беньковський Сергій Юрійович. – Ірпінь, 2009. — 219 с.

Мкртчян Р. С. Правовые и организационные меры совершенствования института обжалования решений подразделений ГАИ МВД Украины.

Статья посвящена выяснению правовых и организационных мер совершенствования института обжалования решений подразделений ГАИ МВД Украины. Особое внимание уделяется трудностям, которые возникают при обжаловании таких решений, и предлагается решение этих трудностей.

Ключевые слова: совершенствование, обжалование, производство, подразделения ГАИ МВД Украины, административное судопроизводство.

Mkrtychyan R. S. Legal and organizational measures to improve the institute of appeal regarding the decisions made by the STI departments of MIA of Ukraine.

The article is devoted to legal and institutional measures aiming to improve the institute of appeal regarding the decisions made by the STI departments of MIA of Ukraine. Special attention is provided to the difficulties that arise when appealing such decisions and their proposed solution.

Key words: improvement, appeal, proceeding, departments STI of MIA of Ukraine, administrative proceedings.

Стаття надійшла до редакції 14.03.2015