

¹⁷ Сібільова Н. Теоретичні основи побудови судової системи України // Право України. – 2009. – № 6. – С. 44.

¹⁸ Мальяренко В. Судова реформа та проблематика предмета змін // Право України. – 2010. – № 5. – С. 23.

Резюме

У статті проаналізовані питання організації та побудови системи адміністративних судів. Звернена увага на варіанти побудови даної системи з урахуванням європейських стандартів. Внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України стосовно повноважень Верховного Суду України спонукало до формулювання пропозицій щодо вдосконалення норм чинного процесуального законодавства.

Ключові слова: адміністративний суд, судові рішення, касаційна перевірка, ревізія, Верховний Суд.

Резюме

В статье анализируются вопросы организации и построения системы административных судов. Обращается внимание на варианты построения данной системы с учетом европейских стандартов. Внесение изменений в Кодекс административного судопроизводства Украины относительно полномочий Верховного Суда Украины повлекло к формулировке предложений относительно усовершенствования норм действующего процессуального законодательства.

Ключевые слова: административный суд, судебное решение, кассационная проверка, ревидия, Верховный Суд.

Summary

The questions of organization and construction of the system of administrative courts are analysed in the article. Attention applies on the variants of construction of this system taking into account the European standards. Making alteration in Code of the administrative legal proceeding of Ukraine in relation to plenary powers of Supreme Court of Ukraine induced to formulation of suggestions in relation to perfection of norms of current judicial legislation.

Key words: administrative court, court decision, appeal verification, revision, Supreme Court.

Отримано 29.09.2010

А. В. КИШИНСЬКИЙ

*Андрій Володимирович Кишинський, здобувач
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України*

СПІВВІДНОШЕННЯ ПЕРЕГЛЯДУ РІШЕНЬ ПО СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ТА СУДОВОМУ ПОРЯДКУ

Із суттєвим збільшенням кількості справ про адміністративні правопорушення, що розглядаються всіма без винятку органами адміністративної юрисдикції, збільшується і кількість справ стосовно перегляду рішень у таких справах. Чинним законодавством України забезпечуються досить широкі можливості осіб, що притягуються до адміністративної відповідальності, захистити свої права у разі їх неправомірного притягнення до відповідальності. Але можливості перегляду відповідних рішень залежать від передбаченого законом порядку перегляду таких рішень.

Отже, метою даної статті є здійснення порівняльного аналізу адміністративного та судового порядку перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення, їх оцінка з позицій забезпечення якості перегляду, а також вироблення рекомендацій щодо удосконалення чинного законодавства щодо перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення.

Проблемам провадження у справах про адміністративні правопорушення присвячено досить велику кількість публікацій. Різноманітним теоретичним та практичним аспектам провадження у справах про адміністративні правопорушення присвячені роботи таких відомих вчених: О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, С. Т. Гончарук, Л. М. Коваль, В. К. Колпаков, В. Г. Перепелюк та багатьох інших. У той самий час проблемним питанням перегляду рішень у справах про адміністративні правопорушення, особливо в порядку адміністративного судочинства, уваги майже не приділялося і ця стаття покликана певною мірою заповнити цю прогалину.

Відповідно до ст. 288 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено:

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.

Постанову про одночасне накладення основного і додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового стягнення.

Зі змісту наведеної норми видно, що особа, притягнута до адміністративної відповідальності, може обрати на свій власний розсуд адміністративний або судовий порядок оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення.

Але аналіз повноважень органів, уповноважених переглядати постанови по справах про адміністративні правопорушення, дає можливість стверджувати про суттєві розбіжності у рішеннях, які можуть прийматись за результатами перегляду згаданих постанов.

Так, відповідно до ст. 293 КУпАП, орган (посадова особа) при розгляді скарги або протесту на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень:

1) залишає постанову без зміни, а скаргу або протест без задоволення;

2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;

3) скасовує постанову і закриває справу;

4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

У той самий час, відповідно до ст. 162 КАСУ, у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення.

Як видно, перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення в порядку адміністративного судочинства може завершитись рішенням лише одного виду: визнанням постанови протиправною та її скасуванням. Натомість спектр рішень при перегляді постанов по справах про адміністративні правопорушення є набагато ширшим.

З іншого боку, слід також звернути увагу на те, які обставини підлягають оцінці суб'єктом перегляду для прийняття відповідного рішення.

Відповідно до ст. 293 КУпАП орган (посадова особа) при розгляді скарги або протесту на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови. У той самий час, відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);

4) безсторонньо (неупереджено);

5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Очевидно, що в даній ситуації має місце суттєвий дисбаланс між повноваженнями щодо вивчення та оцінки обставин прийняття рішення, що переглядається, і повноваженнями щодо прийняття рішення за результатами перегляду.

Слід звернути увагу на те, що при перегляді рішення у справі про адміністративне правопорушення на засадах КУпАП, перевіряється лише законність та обґрунтованість такого рішення. Натомість при перегляді такого рішення на засадах КАСУ, перевіряється до десяти параметрів рішення. При цьому, законність та об'єктивність рішення перевіряються і при перегляді рішення на засадах КАСУ.

Перевірка того, чи винесена постанова по справі про адміністративне правопорушення на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, фактично включає до

себе декілька параметрів, що потребують перевірки. По-перше, яким нормативно-правовим актом користувався суб'єкт владних повноважень при прийнятті рішення про застосування адміністративного стягнення. На сьогодні такими є власне КУпАП, Митний кодекс України, Закон України «Про боротьбу з корупцією» та деякі інші нормативно-правові акти. По-друге, чи мала особа, яка прийняла рішення про застосування адміністративного стягнення відповідні повноваження. І, по-третє, чи було дотримано процедуру розгляду справи про адміністративне правопорушення та застосування адміністративного стягнення. Це зумовлюється тим, що саме у способі прийняття рішення по справі про адміністративне правопорушення відображаються процесуальні характеристики такої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення, як розгляд справи.

Наявність у КАСУ такого предмету перевірки свідчить про те, що порушення порядку розгляду справи про адміністративне правопорушення може бути підставою визнання постанови про накладення адміністративного стягнення протиправною та її скасування.

Наступним елементом перевірки є перевірка того, чи прийнята постанова про накладення адміністративного стягнення суб'єктом владних повноважень з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано. Очевидно, що повноваження щодо застосування до правопорушників адміністративних стягнень надаються з метою досягнення цілей адміністративної відповідальності. Метою адміністративної відповідальності, відповідно до ст. 1 КУпАП є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Тобто, у процесі перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення адміністративний суд має встановити, чи дійсно особа, яка розглядала справу про адміністративне правопорушення та приймала постанову про накладення адміністративного стягнення, керувалася мотивом досягнення мети, визначеної у КУпАП.

Зазначена перевірка прямо кореспондує з вимогою оцінки дотримання принципу пропорційності у прийнятті рішення про застосування адміністративного стягнення. Відповідно до КАСУ пропорційність визначається як дотримання необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія). Фактично ж питання зводиться до того, наскільки адекватним вчиненому правопорушенню є вид та розмір адміністративного стягнення, застосованого до конкретного суб'єкта. Або, іншими словами, наскільки вид та розмір стягнення забезпечують досягнення мети адміністративної відповідальності.

Перевірка обґрунтованості постанови про накладення адміністративного стягнення передбачає оцінку того, чи з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення, була прийнята така постанова. До таких обставин, зокрема, належать обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, характеристики особистості особи, що притягується до адміністративної відповідальності, форма вини тощо.

Вимоги перевірки неупередженості, добросовісності, розсудливості та рівності при винесенні постанови про застосування адміністративного стягнення викликають певні складнощі при практичній реалізації відповідної норми, оскільки закон не містить жодних критеріїв для оцінки таких параметрів. У даному випадку судді вимушені орієнтуватися на власні уявлення про зміст неупередженості, добросовісності чи розсудливості. Але очевидно, що ці параметри належать до сфери мотивації винесеної постанови про накладення адміністративного стягнення.

У науковій літературі, наприклад, добросовісність розглядається у суб'єктивному та об'єктивному значенні. Добросовісність у суб'єктивному значенні розуміється як усвідомлення суб'єктом власної сумнісності та чесності при здійсненні ним прав і виконанні обов'язків. Добросовісність в об'єктивному значенні є загально правовим принципом, який передбачає необхідність сумлінної та чесно поведінки суб'єктів при виконанні своїх юридичних обов'язків і здійсненні своїх суб'єктивних прав¹.

Що стосується перевірки дотримання реалізації права особи на участь у процесі прийняття постанови по справі про адміністративне правопорушення, то в даному випадку виникає питання про те, що вважати «участю у процесі прийняття рішення» в контексті КАСУ. З одного боку, постанова по справі про адміністративне правопорушення виноситься персонально тією особою, яка розглядала відповідну справу, а це не передбачає участі будь-яких інших осіб у процесі прийняття рішення. З іншого боку, якщо процесом прийняття рішення вважати розгляд справи про адміністративне правопорушення, то під участю в процесі прийняття рішення слід вважати участь особи, яка притягується до адміністративної відповідальності в процесі розгляду справи. Така позиція являється більш логічною, тим більш що прийняття рішення по справі про адміністративне правопорушення є елементом стадії розгляду справи².

За таких умов перевірка дотримання реалізації права особи на участь у процесі прийняття постанови по справі про адміністративне правопорушення зводиться до перевірки того, чи було забезпечено особі, що притягується до адміністративної відповідальності право брати участь у розгляді відповідної справи.

Перевірка своєчасності прийняття постанови по справі про адміністративне правопорушення має дещо формальний характер, адже на відміну від інших сфер діяльності суб'єктів владних повноважень, які не є органами адміністративної юрисдикції, провадження по справах про адміністративні правопорушення має

чітко визначені КУпАП часові межі. Тому питання про розумність строку прийняття постанови по справі про адміністративне правопорушення не виникає. Єдино можливою в даному випадку може бути перевірка дотримання строку розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Таким чином можна констатувати, що можливості перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення в судовому порядку є набагато більшими з точки зору всебічної оцінки як процесуальних аспектів прийнятого рішення, так і суто мотиваційних, що робить таку процедуру більш доцільною у порівнянні із переглядом постанови по справі про адміністративне правопорушення в адміністративному порядку. Але, при цьому, варто було б розширити перелік рішень, які може прийняти адміністративний суд за результатами перегляду зазначених постанов зробивши його таким самим, який передбачено в КУпАП для інших суб'єктів перегляду.

Уявляється, що подальші розвідки у сфері дослідження проблем перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення мають здійснюватись у напрямку уніфікації процедур перегляду, що здійснюються різними суб'єктами.

¹ *Погребняк С. П.* Основоволожні принципи права (змістовна характеристика): Монографія. – Х.: Право, 2008. – 240 с. – С. 207.

² *Коломоєць Т. О.* Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К.: Істина, 2009. – 480 с. – С. 209.

Резюме

У статті робиться порівняльна характеристика перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення, що здійснюється в адміністративному та в судовому порядках. Доводиться перевага судового порядку перегляду, сформульовані пропозиції щодо удосконалення судового порядку перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: постанова по справі про адміністративне правопорушення, перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення, адміністративне судочинство.

Резюме

В статье проводится сравнительная характеристика пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях, который осуществляется в административном и судебном порядке. Доказывается преимущество судебного порядка, сформулированы предложения по усовершенствованию судебного порядка пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: постановление по делу об административном правонарушении, пересмотр постановления по делу об административном правонарушении, административное судопроизводство.

Summary

The article deals with comparative analysis administrative and judge proceeding cases review in cases of administrative offences. It demonstrated advantage of the judge proceeding cases review and make proposal for improvement one.

Key words: administrative proceeding; judge proceeding; cases of concerning administrative offences; review of cases concerning administrative offences.

Отримано 23.11.2010

В. В. РУДЕШКО

Вікторія Вячеславівна Рудешко, здобувач Національного університету державної податкової служби України

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВЕДЕННЯ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ

Складна структура державного бюджету, обсяг коштів, що проходять через нього, і багатоцільовий характер їх використання перетворюють процес контролю за використанням бюджетних ресурсів у досить складне завдання, вирішення якого має належати лише професіоналам високого рівня. Бухгалтерський облік виконання державного бюджету, реалізація ефективної облікової політики у сфері державних фінансів та питання автоматизації бухгалтерського обліку за умов переходу економіки до ринкових відносин посідають