

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.
2. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. доц. А.Т.Комзюка - Х.: Університет вн. справ, 1998. — 77 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35-36. — Ст. 446.
4. Білоус О. В. Особливості провадження у справах, пов'язаних з виборчим процесом, поза межами його строків / О. В. Білоус //Вибори-2006: Досвід, проблеми, перспективи: 2006-2007. — № 3. - С.287-290.
5. Колесниченко В. М. Принципи судового розгляду виборчих спорів в Україні / В. М. Колесниченко // Актуальні проблеми держави та права. — 2009. — № 2. - С. 281-289.
6. Андрійцо В. Особливості провадження адміністративних справ, пов'язаних із порушенням виборчого процесу / В. Андрійцо // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2009. - № 1. — С. 27-32.

УДК 35.077.7+35.077.2

Шуба Б. В., к.ю.н., доцент кафедри цивільного, господарського та кримінального права Університету «Україна»

Адміністративне судочинство та адміністративно-деліктне провадження: перешкоди взаємодії двох процесуальних форм

Розглядається правова природа адміністративно-деліктного провадження та статус органів управління як суб'єктів адміністративної юрисдикції, вивчається питання трансформації зазначеного провадження на стадії оскарження рішення про притягнення до адміністративної відповідальності в адміністративне судочинство, обґрунтовується необхідність здійснення перевірки законності винесених органами управління рішень про накладення адміністративних стягнень в порядку адміністративно-деліктного провадження та виключення адміністративних судів з сфери адміністративно-деліктної юрисдикції.

Ключові слова: юрисдикція, провадження у справах про адміністративні правопорушення, адміністративне судочинство, оскарження.

Рассматривается правовая природа административно-деликтного производства и статус органов управления как субъектов административной юрисдикции, изучается вопрос трансформации указанного производства на стадии обжалования решения о привлечении к административной ответственности в административное судопроизводство, обосновывается необходимость осуществления проверки законности вынесенных органами управления решений о наложении административных взысканий в порядке административно-деликтного производства и исключения административных судов из сферы административно-деликтной юрисдикции.

Ключевые слова: юрисдикция, производство по делам об административных правонарушениях, административное судопроизводство, обжалование.

It is examined the legal nature of administrative and tort proceedings and status of bodies of control as subjects of administrative jurisdiction; it is studied the transformation process of specified proceedings at the stage of appeal of court rulings on administrative liability in the administrative proceedings; it is justified necessity of verifying of legitimacy of the decisions made by the bodies of control to impose administrative penalties in administrative and tort

proceedings and exclusion of administrative courts from the scope of administrative and tort proceedings.

Keywords: jurisdiction, proceedings on cases concerning administrative violations, administrative proceedings, appeals.

Актуальність теми. Як відомо, провадження у справах про адміністративні правопорушення являє собою діяльність щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні проступки та прийняття передбачених законом рішень, яка регламентується адміністративно-деліктно-процесуальними нормами і здійснюється в адміністративно-деліктній процесуальній формі. Зазначену діяльність здійснюють: 1) адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад; 3) районні у місті, міські, міськрайонні суди (судді); 4) органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на те КУпАП (ст. 213 КУпАП). Органи управління займають провідне місце в системі органів адміністративно-деліктної юрисдикції, а їх особливий (відмінний від судів) процесуальний статус в адміністративно-деліктному провадженні обумовлений, зокрема, визнанням цих органів суб'єктами владних повноважень та віднесенням винесених ними рішень про накладення адміністративних стягнень до предмету судового контролю адміністративного судочинства. Так, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

Законодавче регулювання порядку притягнення громадян до адміністративної відповідальності органами управління, яке здійснюється за правилами КУпАП, та порядку перевірки законності цих рішень, що здійснюється за правилами КАС, свідчить про “трансформацію” адміністративно-деліктного провадження в адміністративне судочинство, стаючи його продовженням як стадія оскарження винесеного рішення.

Це, в свою чергу, викликає науковий інтерес до правової природи адміністративного судочинства, як самостійної форми судової юрисдикції, та меж його “втручання” в іншу форму юрисдикції — адміністративно-деліктну.

Стан наукового дослідження. Питання адміністративно-деліктного провадження, а також адміністративної юстиції розглядали такі вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, М.Я. Масленников, О.І. Миколенко, Ю.С. Педько, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокін, Ю.М. Старілов, В.К. Шкарупа та інші.

Виклад основного матеріалу. Проте в юридичній літературі не зосереджувалася увага на питанні співвідношення адміністративно-деліктного провадження та адміністративного судочинства, а також відповідності загальнопроцесуальним принципам судової діяльності віднесення до адміністративної юстиції (за правилами КАС) перевірку законності рішень про притягнення до адміністративної відповідальності, прийнятих в іншій процесуальній формі — адміністративно-деліктній (за правилами КУпАП). Дослідження зазначених питань й ставить за мету наша стаття.

Концепцією судово-правової реформи в Україні (схвалена Постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296-XII) було передбачено запровадження в Україні адміністративного судочинства, метою якого є розгляд спорів між громадянином і органами державного управління. В подальшому, Концепцією вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів (схвалена Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006) обов'язком системи

адміністративних судів було визначено захист прав і свобод особи в її відносинах із суб'єктами владних повноважень. Адміністративне судочинство спрямоване на захист прав особи у публічно-правових відносинах від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Як визначено в ст. 2 КАС, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Розглядаючи теоретичну обґрунтованість віднесення до компетенції адміністративних судів перевірку законності рішень органів управління про притягнення громадян до адміністративної відповідальності, ми виходимо з такого.

Так, як зазначено в наведеній нормі, до адміністративних судів оскаржуються рішення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства.

Вирішуючи справи про адміністративні правопорушення та накладаючи на громадян адміністративні стягнення, органи (посадові особи), зазначені у ст. 213 КУпАП, крім судів, є органами державної влади чи органами місцевого самоврядування та, з огляду на їх місце в державному апараті, виконують в основному владні управлінські функції, здійснюючи виконавчо-розпорядчу діяльність в конкретній сфері суспільних відносин.

Отже, зазначені органи управління, маючи своїм основним завданням здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, додатковою функцією мають здійснення юрисдикційної діяльності в сфері розгляду і вирішення віднесених до їх відання справ про адміністративні правопорушення [1].

Адміністративна юрисдикція (адміністративно-юрисдикційний процес) є врегульованою адміністративно-правовими нормами адміністративно-процесуальною діяльністю відповідних суб'єктів, яка здійснюється у позасудовому або судовому порядку з метою розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів і застосування адміністративно-примусових заходів, зокрема діяльність щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування за їх вчинення адміністративних стягнень [2]. При цьому, деякі вчені розглядають адміністративну юрисдикцію не як діяльність, а як встановлену законом сукупність повноважень відповідних державних органів, посадових осіб щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення [3].

В свою чергу, сутність державного управління полягає у тих функціях, на виконання яких воно спрямоване. Для державного управління характерно те, що виконавча діяльність є його основним призначенням і складає важливу сторону характеристики змісту цього виду управління, яка органічно пов'язана зі здійсненням безпосереднього керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом і, отже, водночас є розпорядчою діяльністю [4].

З наведеного визначення адміністративної юрисдикції (адміністративно-юрисдикційної діяльності) вбачається, що вона є самостійним видом державної діяльності (зі своєю метою і призначенням), відмінної від виконавчо-розпорядчої діяльності (функції управління).

Отже, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, органи управління виступають органами адміністративної юрисдикції, здійснюючи свою діяльність у встановленій законом процесуальній формі – адміністративно-деліктному провадженні.

З огляду на зазначене ми не можемо погодитись із В.Д. Сорокіним, який розгляд справ про адміністративні правопорушення відносив до функції управління, і в постанові у справі про адміністративне правопорушення бачив індивідуальний акт управління [5].

Аналіз адміністративно-правової літератури і змісту положень КУпАП дозволив виділити чотири основні стадії адміністративно-деліктного провадження: 1) порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення та адміністративне розслідування, а також надіслання матеріалів за належністю (підвідомчістю); 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення та прийняття рішення (постанови) по суті справи; 3) перегляд справи у зв'язку із оскарженням чи опротестуванням рішення (постанови) у справі; 4) виконання рішення (постанови) у справі [6].

Отже, оскарження винесеної органом управління при виконанні адміністративно-юрисдикційної функції постанови у справі про адміністративне правопорушення є стадією адміністративно-деліктного провадження, тобто складовою частиною його процесуальної форми.

Постанову по справі про адміністративне правопорушення, винесену органом адміністративно-деліктної юрисдикції, крім суду, може бути оскаржено до вищестоячого органу або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАС з особливостями, встановленими КУпАП (ст. 288).

Таким чином, адміністративно-деліктна процесуальна форма на стадії оскарження “переходить” в адміністративно-судочинну процесуальну форму. У випадку ж скасування адміністративним судом винесеної органом управління постанови про накладення адміністративного стягнення, справа повертається до цього органу управління для повторного вирішення питання притягнення до адміністративної відповідальності, тобто з адміністративного судочинства провадження “повертається” в адміністративно-деліктну процесуальну форму.

Отже, в результаті оскарження постанови органу управління про накладення адміністративного стягнення, справа про адміністративне правопорушення (за правилами КУпАП) “перетворюється” в справу адміністративної юрисдикції (за правилами КАС).

Адміністративно-деліктна діяльність — це державно-владна юрисдикційна діяльність щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та накладення на порушників адміністративних стягнень, яка здійснюється у певній, визначеній законом процесуальній формі — КУпАП. Адміністративне судочинство ж являє собою діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС.

Виходячи із загальнопроцесуальних принципів юридичної діяльності, прийняте у справі рішення за правилами одного виду провадження не може “ревізуватись” в іншій справі за правилами іншого виду провадження.

Крім того, перевірка за правилами КАС законності і обґрунтованості винесеної органом управління постанови про накладення адміністративного стягнення не дозволяє виконати завдання законодавства про адміністративні правопорушення (ст. 1 КУпАП) та завдання провадження у справах про адміністративні правопорушення, яким 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 (ст. 245 КУпАП).

Адже, у випадку відомчого оскарження, вищестоящий орган 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) (ст. 293 КУпАП).

Адміністративний же суд, розглядаючи скаргу (адміністративний позов) на постанову у справі про адміністративне правопорушення, винесену органом управління, не має якихось спеціальних повноважень. КАС лише передбачає скорочений строк розгляду справи та остаточність (неможливість апеляційного оскарження) ухваленого адміністративним судом рішення (ст. 171-2 КАС).

Таким чином, адміністративний суд за правилами КАС (ст. 162) може лише визнати протиправною та скасувати постанову по справі про адміністративне правопорушення. Проте, втручатися в адміністративно-деліктні повноваження органів управління і здійснювати адміністративно-деліктну юрисдикцію шляхом вирішення справи про адміністративне правопорушення по суті у випадку її неправильного вирішення органом управління, адміністративний суд не може.

Відсутність у адміністративного суду повноважень в сфері адміністративно-деліктної юрисдикції, у випадку скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення, призводить до "повернення" справи до органу управління для її повторного вирішення. А оскільки встановлений ст. 38 КУпАП двомісячний строк давності накладення адміністративного стягнення закінчується, це тягне закриття справи, що дає можливість правопорушнику уникнути адміністративної відповідальності.

Висновок. Викладене вище дозволяє зробити висновок про процесуальну необґрунтованість віднесення до компетенції адміністративних судів за правилами КАС перегляд рішень у справах про адміністративні правопорушення, винесених органами управління, оскільки останні при вирішенні питання притягнення громадянина до адміністративної відповідальності здійснюють не "владні управлінські функції", а функції адміністративно-деліктної юрисдикції. Крім того, обмеженість повноважень адміністративних судів вирішувати по суті питання про притягнення громадянина до адміністративної відповідальності безпідставно звужує компетенцію судів в сфері юрисдикції, тобто в питанні вирішувати спори та притягувати до відповідальності чи виправляти помилки, допущені іншими (позасудовими) юрисдикційними органами.

Наприклад, орган управління, притягуючи громадянина до адміністративної відповідальності, не врахував характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, та наклав адміністративне стягнення у більшому розмірі, ніж заслуговувала особа, а адміністративний суд при розгляді скарги порушника (адміністративного позову) не має можливості змінити захід стягнення або зменшити його розмір чи застосувати усне зауваження.

З огляду на викладене пропонуємо виключити адміністративні суди зі сфери адміністративно-деліктної юрисдикції, а оскарження винесених органами управління постанов у справах про адміністративні правопорушення віднести до компетенції загальних місцевих судів за правилами КУпАП, із повноваженнями переглядати питання притягнення до адміністративної відповідальності по суті, і рішення яких мають бути остаточними, як це мало місце за часів дії ЦПК 1963 р. (глава 31).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Петухов П. А. Юрисдикционная деятельность в советском государственном управлении / П. А. Петухов // Правоведение. — 1980. — № 5. — С. 39.
2. Административное право. Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М. : Юристь, 2001. — С. 413—414;
3. Круглов В. А. Теоретические основы, правовые и организационные проблемы производства по делам об административных правонарушениях : автореф. дис. на соискание уч. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / В. А. Круглов. — Минск, 2003. — С. 13.
4. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління / В. П. Пилипишин // Юридична наука і практика. — 2011. — № 2. — С. 13.
5. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса / В. Д. Сорокин. — М. : Юрид. лит., 1968. — С. 62.
6. Адміністративне право України : Навчальний посібник / За заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. — К. : Істина, 2007. — С. 101—102.

УДК 347.73 : 346.548

Романюк І. І.

Деякі рекомендації щодо закріплення фінансової безпеки як інституту фінансового права

У статті досліджено актуальну проблематику регулювання фінансової безпеки у межах фінансового права. Проаналізовано основні наукові праці, автори котрих стверджували, що забезпечення фінансової безпеки держави потребує формування відповідної нормативно-правової бази. Обґрунтовано вимоги до нормативно-правового забезпечення фінансової безпеки та алгоритм її закріплення як інституту фінансового права.

Ключові слова: фінансова безпека, інститути фінансового права, удосконалення фінансово-правового законодавства.

В статье исследована актуальная проблематика регулирования финансовой безопасности в рамках финансового права. Проанализированы основные научные труды, авторы которых утверждали, что обеспечение финансовой безопасности государства требует формирования соответствующей нормативно-правовой базы. Обоснованы требования к нормативно-правовому обеспечению финансовой безопасности и алгоритм ее утверждения как института финансового права.

Ключевые слова: финансовая безопасность, институты финансового права, совершенствование финансово-правового законодательства. The paper studies the current problems of regulation of financial security in the framework of financial law. Analyzed the main proceedings, which the authors claimed that the financial security of the state requires the establishment of appropriate legal and regulatory framework. Justified requirements for regulatory support and financial security of the algorithm it is approved as an institution of financial law.

Keywords: financial security, financial law institutions, improvement of financial legislation.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Фінансово-правові норми, що нині регулюють суспільні правовідносини з приводу забезпечення фінансової безпеки