

9. Офіційний сайт Рахункової палати. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.acrada.gov.ua/control/main/ru/publish/article/48380>.

10. Панова І.В. Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.В. Панова. – Х., 2004. – 190 с.

11. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 р. № 1347-р) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 22. – С. 75. – Ст. 1224.

12. Роговенко Д.С. Правовий статус Рахункової палати України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д.С. Роговенко. – К., 2007. – 201 с.

13. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю : навч. посіб. / Л.А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.

14. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Л.А.Савченко. – Х., 2002. – 455 с.

15. Финансовое право : Учебник / Под ред. С.В. Запольского. – М. : Юридическая фирма «Контракт» : Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.

16. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. – М. : Финансы и статистика, 1999. – 352 с.

УДК 342.952.2

Тодошак О.В.,
кандидат юридичних наук, доцент
директор Інституту підготовки професійних суддів
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ ПОСТАНОВ ПРО ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті досліджуються питання, присвячені необхідності удосконалити процедуру оскарження постанов про притягнення

до адміністративної відповідальності. Висвітлені особливості участі прокурора при провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Охарактеризований судовий порядок оскарження постанов про притягнення до адміністративної відповідальності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, постанова, прокурор, апеляційне оскарження, касаційне оскарження.

В статье исследуются вопросы, посвященные необходимости усовершенствования процедуры обжалования постановлений о привлечении к административной ответственности. Освещаются особенности участия прокурора при производстве в делах об административных правонарушениях. Дана характеристика судебному порядку обжалования постановлений о привлечении к административной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, постановление, прокурор, апелляционное обжалование, кассационное обжалование.

The article devoted to improvement the procedure of appeal of decisions about bringing in to administrative responsibility. The features of participation of public prosecutor are described in the procedure about administrative offences. Description is given to the judicial order of appeal the decisions about bringing in to administrative responsibility

Key words: administrative responsibility, administrative offence, decision, public prosecutor, appeal.

Постановка проблеми. Адміністративна відповідальність є важливим чинником запобігання тяжким правопорушенням, відшкодування збитків фізичним і юридичним особам. Тим самим, вона є провідним фактором забезпечення прав та свобод людини та громадянина. Однак у процесі притягнення до адміністративної відповідальності права та свободи людини та громадянина можуть бути не тільки захищені, але й порушені, можуть бути притягнуті до відповідальності невинні. Тож

важливим є передбачення в законодавстві прозорості процедури оскарження постанов про притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Законодавець прямо не дає визначення поняття адміністративної відповідальності, але розглядає її через поняття адміністративного проступку – протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [1, с. 298].

Згідно зі ст. 55 Конституції України, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [4]. Окрім того, ст. 7 Кодексу України про адміністративні порушення встановлює, що додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищих органів і посадових осіб, прокурорським наглядом, правом оскарження, іншими встановленими законом способами [3]. А в п. 6 ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України закріплено принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду [2]. Однак у законодавчому регулюванні процедури оскарження постанов про притягнення до адміністративної відповідальності є багато невирішених питань, недоліків, через що порушуються права та законні інтереси людини, які гарантовані Конституцією та іншими нормативно-правовими актами.

Аналіз дослідження даної проблеми. Дослідженню інституту адміністративної відповідальності приділяли увагу такі вчені, як Авер'янов В.Б., Бандурка О.М., Бахрах Д.М., Іванищук А.А., Комзюк А.Т., Ящук О.В. та інші. Але й досі ця проблема є актуальною та потребує наукового дослідження.

Мета даної статті полягає у дослідженні особливостей оскарження постанов про притягнення до адміністративної відповідальності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо способи оскарження постанов про притягнення до адміністративної відповідальності, які закріплені в законодавстві України.

Одним із таких способів є порядок адміністративного оскарження, як це передбачено у ст. 288 КУпАП. Особливістю адміністративного оскарження є те, що воно являє собою досудове провадження, яке здійснюється шляхом подання скарги на постанову адміністративної комісії – у виконавчий комітет відповідної ради, на рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду, постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення – у вищий орган (вищий за рангом посадовій особі). При цьому строк розгляду скарги на постанову обмежений – десять днів з дня її надходження.

Також необхідно звернути увагу на процедуру, яка передбачена тією ж ст. 288 КУпАП, – постанову уповноваженого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення може бути скасовано або змінено за протестом прокурора керівником відповідного органу, а також незалежно від наявності протесту прокурора – керівником вищого органу [3]. Однак у КУпАП відсутній механізм та підстави, за яких керівник вищого органу може скасувати або змінити таку постанову. Це негативно відбивається на практиці застосування цього положення, яке повинно бути способом захисту законних прав та інтересів громадян, бо, як відомо посадові особи державних органів не часто приймають рішення щодо скасування постанови про накладення адміністративного стягнення на користь громадян.

Оскарження постанов про притягнення до адміністративної відповідальності може здійснюватися не лише особою, щодо якої її винесено, чи потерпілим, а й прокурором. Зокрема, прокурор вносить протест на постанову протягом десяти днів з дня її винесення. Протест, як і скарга розглядаються правомочними органами (посадовими особами) в десятиденний строк з дня їх надходження. Згідно зі ст. 12 Закону України «Про прокуратуру», прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім

скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду [6]. Отже, підставою для протесту прокурора може бути скарга громадянина або за наявності приводів – власна ініціатива прокурора. У випадках, передбачених ст. 36-1 даного закону, прокурор може здійснювати представництво інтересів громадян у суді. Позитивним у цьому способі оскарження є те, що при зверненні громадянина зі скаргою до прокурора він не сплачує державного мита або судового збору, як у судовому порядку, також оскарження здійснюється посадовою особою, яка має владні повноваження, є незалежною та неупередженою і може притягнути відповідальних осіб до юридичної відповідальності. Також органи прокуратури звільнені від сплати судового збору згідно з п. 11 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про судовий збір» [7]. Отже, таке провадження є більш дієвим і результативним, однак органи прокуратури не можуть здійснювати нагляд абсолютно за кожним випадком притягнення громадян до юридичної відповідальності, не треба забувати, що на прокуратуру покладені й інші функції, які вона мусить виконувати.

Згідно зі ст. 250 КУпАП, прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення, має право: порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; опротестовувати постанову і рішення за скаргою в справі про адміністративне правопорушення; зупиняти виконання постанови, а також вчиняти інші передбачені законом дії [3].

В ході провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою. Необхідно звернути увагу також на положення ч. 2 ст. 171-2 КАС, згідно з якою рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу

рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає [2]. Цим законодавець намагається запобігти зловживанню правом оскарження суб'єктами владних повноважень, але це є порушенням одного із принципів адміністративного судочинства, який закріплений у п. 6 ст. 7 КАС – принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, а отже є порушенням прав суб'єктів владних повноважень. Взагалі, проблема одноінстанційної процедури розгляду окремих категорій справ в адміністративному процесі є однією з малодосліджених наукових проблем. Однак, як стверджує Нікітіна І.О., враховуючи особливості відносин, що є предметом розгляду в адміністративному суді, законодавець відповідно до п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України може встановити обмеження щодо реалізації особою права на апеляційне та касаційне оскарження в окремих категоріях справ. Крім цього, законом можуть бути визначені також інші засади судочинства в судах окремих юрисдикцій (ч. 4 ст. 129 Конституції України) [5, с. 132].

Ми вважаємо, що одноінстанційна процедура розгляду окремих спорів в адміністративному судочинстві потребує законодавчого вдосконалення, хоча в деяких випадках може розглядатись як «компроміс» між інтересами громадянина та держави, в особі суб'єктів владних повноважень, але не треба забувати про те, що згідно зі 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 [2]. Саме для цієї мети і був створений адміністративний процес в Україні.

Щодо оскарження постанов про притягнення до адміністративної відповідальності в судовому порядку, необхідно зазначити, що позов подається до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду у порядку, визначеному КАС.

Необхідно звернути увагу на зміни, що були внесені до ст. 294 КУпАП, положення якої регулюють перегляд постанови та набрання постановою судді у справах про адміністративне порушення законної сили, а саме – після закінчення строку подання апеляційної скарги чи протесту прокурора, за винятком постанов про застосування стягнення у вигляді адміністративного арешту, а також постанов, прийнятих за результатами розгляду справ про адміністративні правопорушення у вигляді прояву неповаги до суду.

Постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником або на неї може бути внесено протест прокурора протягом десяти днів з дня винесення постанови. Апеляційна скарга, протест прокурора, подані після закінчення цього строку, повертаються апеляційним судом особі, яка її подала, якщо вона не заявляє клопотання про поновлення цього строку, а також якщо у поновленні строку відмовлено [3]. Строк адміністративного перегляду справи – протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду.

Неявка в судові засідання заінтересованих осіб, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не перешкоджає розгляду справи, крім випадків, коли є поважні причини неявки або в суду відсутня інформація про належне повідомлення цих осіб. Повідомляються учасники апеляційного розгляду справи не пізніше ніж за три дні до початку судового засідання.

Варто відзначити, що повноваження суду апеляційної інстанції становлять: залишити апеляційну скаргу чи протест прокурора без задоволення, а постанову без змін; скасувати постанову та закрити провадження у справі; скасувати

постанову та прийняти нову постанову; змінити постанову. При цьому постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає, що не дає змоги оскаржити її в касаційному порядку та порушує вищеназваний нами принцип адміністративного процесу, який є одним із пріоритетних. Але не будемо забувати, що згідно з ч. 4 ст. 5 Конституції України, кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Тож на провадженні в апеляційній інстанції розгляд справи може і не закінчитися.

Якщо ж характеризувати судовий порядок оскарження постанов про притягнення до адміністративної відповідальності, необхідно звернути увагу на наступні аспекти: 1) законодавець обмежив в окремих випадках право на апеляційне та касаційне оскарження цих постанов з метою усунення зловживання правом на оскарження в судовому порядку, хоча це порушує права та законні інтереси суб'єктів адміністративного процесу; 2) згідно з ч. 4 ст. 288 КУпАП, особа, яка оскаржила постанову у справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита. В Законі України «Про судовий збір» це положення відсутнє; 3) судовий збір за подання позову про оскарження постанови про притягнення до адміністративної відповідальності є порівняно невеликим – 0,03% від розміру мінімальної заробітної плати, що забезпечує доступ до правосуддя всім верствам населення; 4) чітко регламентовані строки розгляду справи адміністративним судом, спрямовані на неможливість затягування розгляду справи та швидкого її вирішення; 5) згідно з ч. 3 ст. 105 КАС, на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви. Варто відзначити, що п. 2 ч. 1 ст. 3 КАС України вказує, що адміністративний суд – суд загальної юрисдикції, до компетенції якого цим Кодексом віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ [2]. У місцевих судах, які як суди першої інстанції вважаються

адміністративними за даною категорією справ, не передбачено надання такої правової допомоги, а окремим групам громадян, які звертаються з позовом про оскарження постанов про притягнення до адміністративної відповідальності, вона дійсно потрібна, бо платні послуги їм недоступні в силу матеріального становища.

Ми розглянули способи та особливості оскарження постанов про притягнення до адміністративної відповідальності. Однією з основних тенденцій законодавця в останній час є скорочення строку судового розгляду даної категорії справ та запобігання зловживанню правом на оскарження. Штрафи за адміністративні правопорушення є одним з джерел доходів місцевих бюджетів або державного бюджету, тому уповноважені органи та посадові особи зацікавлені в стягненні коштів за порушення, передбачені КУпАП. У цьому аспекті положення ст. 6 КУпАП, згідно з якою органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, – на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України [3], не діють, бо відповідальності за таку бездіяльність зазначені органи не несуть.

На необхідності концептуального реформування законодавства про адміністративну відповідальність неодноразово наголошувалося. Так, Ящук О.В. серед підстав, що зумовлюють оновлення підходів до правового регулювання адміністративної відповідальності, визначає наступні:

– відбулися значні політичні, демографічні, соціальні, економічні зміни із здобуттям Україною незалежності, що значно вплинуло на всі діючі на той час правові норми, оскільки вони, в тому числі й Кодекс про адміністративні правопорушення, були прийняті за інших умов, в іншій державі – колишньому СРСР;

–з прийняттям Основного Закону держави – Конституції України, перше місце займає захист прав та свобод людини та громадянина;

–ряд статей діючого Кодексу про адміністративні правопорушення застарілі: в ньому відсутній чіткий поділ на матеріальні і процесуальні норми, а останні містяться як у Загальній, так і Особливій частинах;

–Кодекс про адміністративні правопорушення та закони, які встановлюють адміністративну відповідальність, нерідко містять прогалини, суперечать один одному, не розкривають зміст багатьох понять, особливо об'єктивну сторону більшості правопорушень, що призводить до труднощів у застосуванні його на практиці та створення умов для розповсюдження корупції з боку органів, наділених правом розгляду справ про адміністративні правопорушення;

–необхідність інтеграції вітчизняного законодавства до вимог Євросоюзу з метою розбудови України як правової, демократичної держави і відходу від пережитків командно-партійної системи;

–з розширенням ринкових відносин і появою численної кількості юридичних осіб різної організаційної форми – встановлення їх відповідальності, в тому числі необхідності встановлення у зв'язку з цим нових видів адміністративних стягнень;

–розширення кількості складу правопорушень в адміністративній сфері;

–необхідність змін щодо видів адміністративних стягнень;

–відхід від минулої тоталітарної правової системи та перехід до більш гнучких, демократичних засобів регулювання суспільних відносин тощо [9, с. 152-153].

А.Школик вбачає один із шляхів оптимізації процедури притягнення та оскарження постанов про адміністративну відповідальність шляхом прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, який регулюватиме три умовні групи

суспільних відносин, які забезпечуються органами публічної адміністрації:

– щодо реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб (наприклад, у процедурі реалізації права на підприємницьку діяльність);

– щодо захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб (наприклад, у визначенні порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації до вищих органів);

– щодо виконання обов'язків фізичними та юридичними особами (наприклад, у процедурі проведення перевірок за дотриманням санітарного законодавства) [8, с. 148].

Варто погодитися з думкою О.В. Яшука, що Кодекс про адміністративні правопорушення вже не відповідає умовам сьогодення, як наслідок, діюче законодавство України про адміністративну відповідальність є неефективним у забезпеченні прав і свобод громадян, у підтриманні громадського порядку та нездатне забезпечити законність на належному рівні через свою нестабільність у разі внесення постійних змін та наявності дещо «розмитих», нечітких формулювань [9, с. 150].

Висновки. Отже, можемо визначити оскарження постанови суб'єкта владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності як активну діяльність особи, щодо якої її винесено, потерпілого або прокурора яка здійснюється в порядку, закріпленому в законодавстві, а саме в КУпАП, КАС, Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах. Звертаємо увагу на те, що ця діяльність повинна відповідати нормам, закріпленим у законодавстві: особа, що оскаржує постанову, повинна дотримуватися процесуальних строків, вимог щодо змісту та форми процесуальних документів, правил підсудності справи та ін.

З усього вищезазначеного можна стверджувати, що інститут адміністративної відповідальності не є досконалим, існує ще багато прогалин та суперечностей як у теорії, так і в

практиці реалізації даного інституту, тож дана тема потребує подальшої розробки та опрацювання на науковому і законодавчому рівнях.

Література:

1.Іванищук А.А. Поняття адміністративної відповідальності, що застосовується суддею // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 298-301.

2.Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6.07.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.

3.Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.

4.Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5.Нікітіна І.О. Одноінстанційний розгляд адміністративних справ : проблеми і перспективи // Юридична наука. – 2011. – № 3. – С. 131-138.

6.Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

7.Про судовий збір : Закон України від 08.07.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 14. – Ст. 87.

8.Школик А. Предмет правового регулювання адміністративно-процедурного кодексу // Вісник Львівського університету. – 2010. – Вип. 10. – С. 147-152.

9.Ящук О.В. Законодавство України про адміністративну відповідальність : сучасний стан і перспективні положення його розвитку // Юридична наука. – 2011. – № 2. – С. 150-154.