

Резюме

Статья посвящена исследованию соотношения централизации и децентрализации в системе государственного управления. В статье проанализированы признаки централизации власти, определены благоприятствующие централизации факторы. Рассмотрены основные преимущества и недостатки централизации и децентрализации. Сделан вывод, согласно которому наиболее оправданной в современных условиях для Украины является такая модель управления, которая объединяет в себе принципы централизации и децентрализации публичной власти.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, исполнительная власть, принцип реализации управления, децентрализация, централизация, публичная власть.

Summary

The article investigates the relation of centralization and decentralization in public administration. The paper analyzes the signs of centralization of power, defined the factors that contribute to it. The main advantages and disadvantages of centralization and decentralization are considered in the article. The author concludes that the most justifiable in the present conditions in Ukraine is a management model that combines both the principles of centralization and decentralization of public power.

Key words: administrative law, public administration, executive power, management realization concept, decentralization, centralization; public power.

Отримано 27.04.2011

А. В. КИШИНСЬКИЙ

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

ПЕРЕГЛЯД ПОСТАНОВ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПОРЯДКУ: ЗМІСТ ТА ПРОГАЛИНИ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ

Однією із основних гарантій законності у провадженні у справах про адміністративні правопорушення є законодавчо визначена можливість перегляду рішення у справі про адміністративні правопорушення. Водночас чинним законодавством України передбачено лише можливість оскарження чи опротестування рішень у справах про адміністративні правопорушення, але майже не визначено процесуальних засад розгляду відповідних скарг і протестів, процедур перегляду зазначених рішень, а також підстав прийняття уповноваженими суб'єктами рішень за результатами перегляду. На нашу думку, такий стан правового регулювання значною мірою зумовлює неефективність перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення в адміністративному порядку.

Таким чином, необхідність визначення змісту процедури перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення, виявлення прогалин у відповідному правовому регулюванні та визначення шляхів їх усунення зумовлює актуальність проблеми що, висвітлено в цій статті.

Метою статті є визначення змісту процедури перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення в адміністративному порядку, виявлення недоліків у правовому регулюванні цієї процедури та формулювання пропозицій щодо їх усунення.

У сучасній літературі, присвяченій провадженню у справах про адміністративні правопорушення, склалося досить стале уявлення про його зміст. Цій проблемі приділяли увагу у своїх працях О. М. Бандурка та М. М. Тищенко¹, Д. М. Бахрах², Ю. П. Битяк³, І. Л. Бородин⁴, С. Т. Гончарук⁵, Г. Г. Забарний⁶, С. В. Ківалов⁷, Т. О. Коломоєць⁸, В. К. Колпаков⁹, О. В. Кузьменко¹⁰, А. І. Миколенко¹¹, С. Г. Стеценко¹² та інші. Проте критичному аналізу саме процедури перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення наукових праць майже не присвячено.

Сучасні дослідники вважають, що стадія перегляду постанови у справі про адміністративні правопорушення містить кілька складових (етапів), а саме: оскарження (опротестування) постанови; перевірка законності постанови; ухвалення рішення; реалізація рішення¹³.

Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) не містить вимог до скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення, але зрозуміло, що така скарга, як мінімум, має бути подана у письмовій формі та бути мотивованою. Крім того, відповідно до ст. 287 КУпАП, суб'єктами оскарження постанови можуть бути лише особа, щодо якої її винесено, а також потерпілий.

За загальним правилом скарга подається до органу (посадової особи), який виніс постанову у справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом із справою органу (посадової особи), правомочному відповідно до

цієї статті її розглядати. Тобто визначення органу (посадової особи), що має здійснювати перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення, відноситься до компетенції органу (посадової особи), що розглядала справу про адміністративне правопорушення.

Наступним етапом стадії перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення, що здійснюється в адміністративному порядку, є перевірка законності прийнятого рішення.

У результаті аналізу норм КУпАП можна припустити, що перевірка законності та обґрунтованості постанови по справі про адміністративне правопорушення має здійснюватись в тому самому порядку, в якому розглядається справа про адміністративне правопорушення. Таке припущення ґрунтується на тому, що відповідно до ст. 293 КУпАП, орган (посадова особа) при розгляді скарги або протесту на постанову у справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і ухвалює одне з таких рішень: залишає постанову без зміни, а скаргу або протест без задоволення; скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд; скасовує постанову і закриває справу; змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

При цьому, незважаючи на мотивацію скарги або протесту, предметом перевірки є законність і обґрунтованість винесеної постанови. Проте, для перевірки законності та обґрунтованості постанови і прийняття одного із зазначених рішень, необхідно з'ясувати ті самі обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративні правопорушення. Зокрема, відповідно до ст. 280 КУпАП, необхідно з'ясувати: чи було вчинене адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Виходячи із принципу процесуальної економії, перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення має здійснюватись від найпростіших за змістом дій, які дають можливість прийняти одне із рішень, перелічених у ст. 293 КУпАП, до найскладніших.

Перш за все, перевіряється, чи мала особа, яка прийняла постанову у справі про адміністративне правопорушення повноваження щодо розгляду відповідної справи про адміністративне правопорушення. 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).

Далі перевіряється, чи були в наявності на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення підстави для закриття цієї справи. Виключний перелік таких підстав визначено у ст. 247 КУпАП.

У межах ст. 247 КУпАП перевіряється наявність за тим самим фактом щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або не скасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також порушення за даним фактом кримінальної справи. Очевидно, що всі ці обставини мають бути підтверджені відповідними процесуальними документами, які мають бути додані до скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення або протесту прокурора.

Наступним кроком є перевірка факту закінчення на момент винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП. У контексті перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення в адміністративному порядку перевіріці підлягають лише строки, зазначені у частинах 1 та 3 ст. 38 КУпАП. Відповідно до частини першої цієї статті адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні – два місяці з дня його виявлення. Відповідно до частини 3 – у разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня ухвалення рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття.

Далі перевіряється чинність акта, що встановлює адміністративну відповідальність, а після цього – наявність акта амністії, який усуває застосування адміністративного стягнення.

Подальші дії щодо перевірки законності та обґрунтованості постанови у справі про адміністративне правопорушення стосуються оцінювання параметрів самого адміністративного правопорушення. У контексті оцінювання наявності підстав для закриття справи про адміністративне правопорушення перевіряються ознаки суб'єкта правопорушення, зокрема його вік та осудність, суб'єктивної сторони правопорушення, зокрема наявність вини, та об'єктивної сторони правопорушення – відповідне діяння.

Якщо подія і склад адміністративного правопорушення є в наявності, перевіряється наявність ознак стану крайньої необхідності та необхідної оборони. При цьому слід зазначити таке: якщо наявність стану крайньої необхідності може бути цілком реальною, то стан необхідної оборони невластивий для адміністративних правопорушень, про що вже зазначено у спеціальній літературі¹⁴.

Якщо підстав для закриття справи немає, перевіряється наявність обставин, які можуть бути підставою для зміни заходу стягнення. В цьому разі перевіряється дотримання загальних правил накладення стягнення за адміністративне правопорушення. Відповідно до ст. 33 КУпАП, стягнення за адміністративне правопорушення накладається у межах, установлених цим Кодексом та іншими законами України. При накладенні стягнення враховують характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність.

Оскільки зміна заходу стягнення може здійснюватись лише у бік його зменшення, то у першу чергу підлягають з'ясуванню обставини, що пом'якшують відповідальність. До таких згідно зі ст. 34 віднесені такі, як щире розкаювання винного; відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; вчинення правопорушення неповнолітнім; вчинення правопорушення вагітною або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

Наступним етапом стадії перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення, є винесення одного із зазначених у ст. 293 КУпАП рішень. Форму рішення за скаргою або протестом законом не визначено, але можна констатувати, що таке рішення виноситься обов'язково у письмовій формі, оскільки відповідно до ст. 295 КУпАП копія рішення за скаргою або протестом на постанову у справі про адміністративне правопорушення протягом трьох днів надсилається особі, щодо якої її винесено.

Що стосується реалізації зазначеного рішення, то зміст цього етапу залежить від змісту прийнятого рішення. Так, якщо уповноваженим органом (посадовою особою) рішення про залишення постанови у справі про адміністративне правопорушення без змін, а скарги або протесту – без задоволення, реалізація такого рішення полягає у зверненні оскаржуваної постанови у справі про адміністративне правопорушення до виконання відповідно до вимог КУпАП.

Якщо уповноваженим органом (посадовою особою) ухвалено рішення про скасування постанови та надіслання справи на новий розгляд, то реалізація рішення полягає у втраті чинності постановою у справі про адміністративне правопорушення і поверненні на стадію розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Якщо уповноваженим органом (посадовою особою) ухвалено рішення про скасування постанови і закриття справи, то реалізація такого рішення полягає у втраті чинності постановою у справі про адміністративне правопорушення, а також відповідно до ст. 296 КУпАП це тягне за собою повернення стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, пов'язаних з цією постановою. У разі неможливості повернення предмета повертається його вартість. Відшкодування шкоди, заподіяної громадянину незаконним накладенням адміністративного стягнення, провадиться в порядку, встановленому законом.

Якщо уповноваженим органом (посадовою особою) ухвалено рішення про зміни заходу стягнення, то реалізація такого рішення полягає у зверненні до його виконання аналогічно з відповідною постановою про застосування адміністративного стягнення за правилами, визначеними КУпАП для відповідного виду стягнення.

На наш погляд, у правовому регулюванні процедури перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення існують деякі прогалини. Зокрема, було би доцільним доповнити КУпАП нормами, які встановлювали би вимоги до скарг на такі постанови. До основних із таких вимог слід віднести обов'язковість вказівки на мотиви оскарження і встановити, що немотивовані скарги розгляду не підлягають.

Недоліком правового регулювання процедури перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення можна також вважати відсутність обов'язку уповноваженого органу (посадової особи) повідомити скаржника про місце і час розгляду його скарги, тобто про місце і час перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення за його скаргою. Крім того, із положень КУпАП випливає, що перегляд справи про адміністративне правопорушення в адміністративному порядку здійснюється заочно, тобто без запрошення скаржника, що позбавляє його можливості участі у відповідній процедурі.

Тому, на нашу думку, чинний КУпАП слід доповнити нормою про обов'язковість повідомлення скаржника про час і місце розгляду його скарги та передбачити право скаржника на участь у процесі перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення за його скаргою.

Як відомо, перегляд постанов у справах про адміністративні правопорушення в адміністративному порядку можуть здійснювати виконавчі комітети місцевих рад, самі місцеві ради відповідного рівня, а також вищі органи чи посадові особи.

При цьому варто зазначити, що процедура перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення всіма зазначеними органами не може бути однаковою, оскільки всі з перелічених органів мають різні функції, які визначають особливості процедур їх діяльності.

Відповідно до ст. 288 КУпАП, постанову адміністративної комісії у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено до виконавчого комітету відповідної ради.

Відповідно до ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради.

Згідно з вимогами ст. 53 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», основною формою роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є його засідання. У свою чергу ст. 59 цього самого закону встановлено, що виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень ухвалює рішення. Рішення виконавчого комітету ухвалюються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради.

Усі зазначені вище положення щодо порядку та форм діяльності виконавчих комітетів місцевих рад поширюються і на провадження стосовно перегляду рішень адміністративних комісій у справах про адміністративні правопорушення. Але законом не визначено, хто має доповідати по суті справи на засіданні виконавчого комітету, хто має готувати проект рішення з цього питання тощо.

Крім того проблематичною є оцінювання постанови адміністративної комісії у справі про адміністративне правопорушення з точки зору її законності та обґрунтованості колегіальним органом, в якому може не бути навіть фахових юристів. На наш погляд, щодо винесення відповідного питання на засідання виконавчого комітету, хтось має сформулювати певну позицію по суті скарги на рішення адміністративної комісії у справі про адміністративне правопорушення. Але наскільки виконавчий комітет виявиться фаховим для оцінювання такої позиції, а відтак і для ухвалення остаточного рішення? До того ж КУПАП не допускає до участі в ухваленні подібних рішень сторонніх осіб.

Ще більш проблематичним є перегляд постанов у справах про адміністративні правопорушення місцевими радами. Відповідно до ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради проводять свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради.

Відповідно до ст. 59 цього самого закону рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених цим Законом. Рішення ради ухвалюється відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням.

Очевидно, що розбиратись із правомірністю застосування адміністративних стягнень виконавчими комітетами на пленарних засіданнях ради досить проблематично, хоча б з огляду на непідготовленість депутатського корпусу до розгляду таких питань. Реальнішим виглядає такий порядок, коли попередньо перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення має здійснювати відповідна постійна комісія ради, а потім представляти відповідний проект рішення на пленарне засідання ради і відстоювати його. Проте й тут є проблема, оскільки відповідно до ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджуються радою.

За таких умов відсутність законодавчо визначеної процедури перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення практично унеможливує їх перегляд місцевими радами і уявляється доцільним виключити місцеві ради та їх виконавчі комітети з переліку суб'єктів, до яких можуть оскаржуватись рішення і які мають право переглядати постанови у справах про адміністративні правопорушення.

З огляду на викладене, одним із основних напрямів подальших наукових розвідок у сфері процесуальних засад перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення має стати розроблення єдиної, уніфікованої процедури такого перегляду.

¹ Бандурка О. М. Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. – рос. мовою. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.

² Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Производство по делам об административных правонарушениях: (Пособие для слушателей народных университетов). – М.: Знание, 1989. – 96 с.

³ Административное право Украины. – 2 – е изд., перераб и доп. / Под ред. проф. Ю. П. Битяка. – Харьков: Право. – 2003. – С. 222–240.

⁴ Бородин І. Л. Адміністративно-юрисдикційний процес: Монографія. – К.: Алеута, 2007. – 184 с.

⁵ Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність: Навч.-метод. посібник / Національний авіаційний університет. – К.: НАУ, 2005. – 118 с.

⁶ Забарний Г. Г., Калюжний Р. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2003. – 212 с.

⁷ Адміністративне право України. Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса.: Юридична література, 2003. – 896 с.

⁸ Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Т. О. Коломоець. – К.: Істина, 2009. – 480 с; Адміністративне право України: Навчальний посібник / За заг. ред. Т. О. Коломоець, Г. Ю. Гулевської. – К.: Істина, 2007. – 216 с.

⁹ Колтаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб./ В. К. Колпаков. – К.: Юринком Інтер, 2008. – 256 с. – Бібліогр.: – С. 247–254.

¹⁰ Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.

¹¹ Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: Учеб. пособие. – Х.: Диссей, 2004. – 272 с.

¹² Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.

¹³ Колтаков В. К. Вказана праця. – С. 196.

¹⁴ Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с. – С. 178.

Резюме

У статті проаналізовано зміст діяльності щодо перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення в адміністративному порядку, виявлено недоліки у відповідному правовому регулюванні та запропоновано шляхи їх подолання.

Ключові слова: перегляд; постанова у справі про адміністративне правопорушення; адміністративний порядок.

Резюме

В статье анализируется содержание деятельности по пересмотру постановлений по делам об административных правонарушениях в административном порядке, определяются недостатки соответствующего правового регулирования и предлагаются пути их устранения.

Ключевые слова: пересмотр; постановление по делу об административном правонарушении; административный порядок.

Summary

The article deals with the study of the present problems in domestic legislation concerning cases review given by the administrative order in cases of administrative offences, the ways of their solution are suggested.

Key words: proceedings in cases concerning administrative offences; review of cases concerning administrative offences; administrative order.

Отримано 24.03.2011

О. А. ПАВЛЮХ

*Ольга Анатоліївна Павлюх, старший викладач
Національного університету державної податкової
служби України*

ПОНЯТТЯ, МЕТА, ЗАГАЛЬНІ РИСИ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

На сучасному етапі розвитку державності в Україні перед органами державної влади постає складне завдання щодо реформування державного управління. Звичайно, цей процес передбачає запровадження відповідних заходів контролю за перебігом реформ.

Питання контролю завжди цікавило вчених-правознавців. Багато авторів, які досліджують таку проблематику зазначають, що контроль є одним з найважливіших чинників якісного та успішного проведення адміністративної реформи в Україні.

Загальновідомо, що відсутність організованості та злагодженості у здійсненні контролю призведе до краху роботи державного апарату та інших державних структур. Усі владні рішення і дії у сфері державного управління мають своїм кінцевим результатом контроль за їх виконанням, бо в іншому разі їх втілення в життя буде неефективним і процес, пов'язаний із їх реалізацією, не матиме сенсу.

Сучасний стан проведення реформ у сфері державного управління потребує активного втручання держави. На відміну від інших цей процес не може здійснюватися самостійно та безконтрольно. Саме контроль можна вважати одним із основних елементів успішного проведення реформ в Україні. Однак сьогодні проблеми щодо розвитку та функціонування контролю в державному управлінні належно не відображено у юридичній літературі. В основному причиною цього є нові економічні, політичні та правові реалії сучасності, за якими правотворчість нашої держави, як правило, не встигає.

Здебільшого, контроль прийнято розглядати як основний спосіб забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні. Його відносять до найважливішої складової державного управління, а також визначають функцією держави. Сьогодні є поширеною точка зору, яка розглядає контроль як кульмінацію управлінського процесу. Без належної організації та здійснення контролю будь-яка діяльність органів державної влади є неможливою. Не потребує доведення той факт, що всі рішення та будь-які дії у сфері державного управління мають закінчуватися контролем за їх виконанням, бо тоді навіщо їх здійснювати. Поза ефективним контролем, що здійснюють органи державної влади досягнення кінцевої мети в сфері управління справами держави видається значно ускладненим. Але не слід вважати, що контроль є кінцевою або заключною стадією будь-якого процесу управління, адже, насправді, він наявний на кожній його стадії. У даному разі мається на увазі, що застосування контролю відбувається і у прийнятті управлінського рішення, і в процесі поточної перевірки шляхів його реалізації, і на кінцевому етапі при отриманні результату управлінської діяльності.

Як уже згадувалося вище, контроль є складовим елементом та самостійною функцією у сфері управлінської діяльності. Насамперед, це дуже добре видно з організації багатопланового управління. Також таку тезу можна пояснити іноземним походженням даного терміну, наприклад, у англійців уведено термін «контролінг», під яким слід розуміти систематичний контроль та відстежування ходу виконання поставлених завдань з одночасним корегуванням роботи. Йому протиставляють дуже відомий та частовживаний термін «моніторинг», сутність якого практично збігається із терміном «контролінг», але до його змісту належать функції прогнозування та охорони. Останній тісно пов'язаний із «контролінгом», і з контролем, але