

Вітвіцький Сергій Сергійович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
член правління Дніпропетровської обласної організації
«Асоціація українських правників»

УНІФІКАЦІЯ ПРОЦЕДУР ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ДОКТРИНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Інтерес до проблеми державного контролю існував завжди. Державний контроль є предметом дослідження різних галузей науки – філософії, економіки, юриспруденції, історії, соціології тощо. Однак сьогодні постала суттєва необхідність опрацювання наукового підходу щодо уніфікації процедур державного контролю діяльності публічної адміністрації, що визначена декількома обставинами. Насамперед, посиленням гарантій законності контрольної діяльності, що стосується публічної адміністрації як учасника державотворчого процесу. Гарантуючи законність діяльності публічної адміністрації, тим самим формуються запобіжники порушення чинного законодавства, з одного боку, та створюються умови підвищення довіри населення до публічної адміністрації, з іншого.

Проблема наукового розуміння уніфікації процедур державного контролю діяльності публічної адміністрації має важливе як теоретичне, так і практичне значення для розвитку юридичної науки та відкритої держави в Україні.

Підґрунтя для подальшого розвитку цієї проблематики закладено у роботах В. Авер'янова, Д. Бахраха, Ю. Битяка, В. Богущького, В. Гаращука, В. Горшеньова, Д. Лученка, А. Монаєнка, С. Стеценка, О. Хольченкова, Т. Шапочки, І. Шахова та ін. Вчені доводили доцільність визначення стадій контрольного провадження, тобто застосування загального наукового підходу, за яким визнається процесуальна форма контролю. Хоча загальний підхід не викликав принципових заперечень, однак щодо визначення стадій контрольного провадження єдиний науковий підхід ще не опрацьовано.

Першочергово необхідно з'ясувати сутність терміну «уніфікація» та його співвідношення з терміном «систематизація».

Контрольне провадження є органічною частиною адміністративно-процесуальної діяльності та окремим видом адміністративних неюрисдикційних проваджень [1, с. 509]. Відносно використання поняття «уніфікація» щодо стадій, процедур контрольного провадження, його доцільність визначена змістом, що полягає в усуненні суперечностей,

розбіжностей між різними правовими явищами. Саме таке сприйняття змісту терміну «уніфікація» впливає з доктринального тлумачення термінів «уніфікація у праві» та «систематизація законодавства», які є близькими, але не тотожними.

Уніфікацією в юриспруденції визначено процес приведення чинного законодавства до єдиної системи, усунення розбіжностей і надання одноманітності правовому регулюванню подібних або близьких видів суспільних відносин. Уніфікація стосується як правотворчості, так і правозастосування. Термін «систематизація законодавства» означає впорядкування законодавства, приведення його до внутрішньо узгодженої системи [2, с. 812, 921]. Уніфікація і систематизація полягають в упорядкуванні. Проте уніфікація стосується ширшого явища – права, у якому забезпечено одноманітність правового регулювання. Тож систематизація стосується встановлення процедур контрольного провадження у певній послідовності, а уніфікація – усунення розбіжностей при визначенні стадій провадження, процесуального порядку їх здійснення, забезпечення одноманітності у науковому підході щодо формування стадій контрольного провадження.

Так, В. Горшенев та І. Шахов виділили стадії логічної послідовності і стадії функціонального характеру у контрольному процесі. До стадій логічної послідовності віднесено: 1) встановлення фактичних обставин справи; 2) вибір та аналіз норм у випадках, коли операції пов'язані із дослідженням юридичних норм, встановленням їх юридичної сили тощо; 3) вирішення справи. Стадіями функціонального характеру названі: 1) організаційно-підготовча; 2) стадія встановлення фактичних обставин справи, аналізу фактів; 3) стадія розробки та прийняття рішення; 4) стадія перевірки виконання рішення [3, с. 160-167]. У свою чергу Д. Лученко на підставі результатів критичного аналізу наведеного наукового підходу сформував авторське визначення трьох видів стадій контролю: 1) стадії функціонального характеру; 2) стадії логічної послідовності; 3) стадії організації процесу контролю [4, с. 86]. Не заперечуючи, в цілому, проти підходу Д. Лученка, однак виділені ним види стадій не можна назвати цілком уніфікованими.

В. Гарашук виокремив три стадії організації процесу контролю: а) підготовчу; б) центральну (або аналітичну); в) підсумкову (заключну) [5, с. 87]. Аналогічний підхід щодо виокремлення стадій організації контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності застосувала Т. Шапочка [6, с. 53-54]. Дослідниця підкреслює, що у межах кожної з виділених стадій відповідно до встановлених процедур здійснюється контроль-наглядова діяльність.

О. Хольченков, досліджуючи проблему контрольного провадження у діяльності податкової міліції, запропонував виділити такі стадії контрольного провадження: 1) інформаційну; 2) аналітичну; 3) стадію оскарження (факультативну); 4) стадію виконання рішення [7, с. 86]. Як аргумент – зазначено про те, що така класифікація стадій контрольного провадження відповідає умо-

вам автономності кожної стадії.

Я. Іваненко, слушно зазначає про те, що висновки, сформульовані Д. Лученком щодо видів стадій контролю, мають наукове значення, адже вони характеризують контрольне провадження як невід'ємну частину процесу управління. Однак, такі стадії характерні і для усього процесу управління, який може бути поділений на окремі стадії функціонального характеру, стадії логічної послідовності та стадії організації процесу управління. У такому контексті, на думку автора, уявляється обґрунтованим висновок О. Хольченкова щодо стадій контрольного провадження, який хоча і сформульований відносно відповідної процесуально-процедурної діяльності податкової міліції, однак повною мірою може бути використаний як положення про стадії контрольного неюрисдикційного провадження у зв'язку з тим, що враховує і відтворює його специфіку. Враховуючи вказані аргументи, Я. Іваненко також пропонує виділяти інформаційну, аналітичну стадії, стадії оскарження та виконання рішення [8, с.69-70]. Запропонований науковий підхід може сприйматись з позицій його подальшого опрацювання.

Необхідно зазначити, що процедури оскарження в адміністративному процесі виділяють не всі вчені. Так, на думку Д. Бахраха загальними для адміністративного процесу, а значить і для кожного з проваджень є такі стадії: а) аналіз ситуації, у ході якої збирається, вивчається інформація про фактичний стан справ, реальні факти, існуючі проблеми; б) ухвалення рішення (наказу, постанови, інструкції), в якому фіксується воля суб'єкта влади; в) виконання рішення [9, с. 155-156]. Однак, на думку Ю. Битяка, В. Богуцького, В. Гаращука стадія оскарження або опротестування рішення, що має факультативний характер, є однією із стадій адміністративно-процесуальної діяльності. Іншими стадіями названі: а) аналіз ситуації; б) прийняття рішення у справі; в) виконання прийнятого рішення [10, с. 213-214]. Стадію оскарження чи опротестування рішення у справі, яка має факультативний характер, також виділяє С. Стеценко. Проте, на відміну від наукового підходу вказаних вище науковців автор розташовує стадію оскарження як останню стадію адміністративного провадження [11, с. 269]. Крім того, С. Стеценко виділяє п'ять стадій адміністративного провадження, поділяючи стадію аналізу ситуації на дві стадії: стадію порушення провадження в адміністративній справі та стадію розгляду адміністративної справи

Презентовані наукові підходи Ю. Битяка, В. Богуцького, В. Гаращука, С. Стеценка характерні для визначення стадій адміністративно-юрисдикційних проваджень, зокрема – провадження у справах про адміністративні правопорушення. Щодо контрольного провадження, яке більшістю вчених віднесено до адміністративних неюрисдикційних проваджень, наведені стадії адміністративно-процесуальної діяльності потребують корегування як у частині їх переліку, так і змісту.

Важливим є наведення думки І. Машарова, який виділяє такі стадії вирішення адміністративно-наглядової справи, як: а) порушення наглядової

(контрольної) справи шляхом винесення уповноваженою посадовою особою відповідного наглядового органу рішення (розпорядження) про проведення контрольних заходів відносно індивідуально визначеної фізичної чи юридичної особи; б) здійснення уповноваженою посадовою особою адміністративного органу контрольного заходу щодо індивідуально визначеної фізичної чи юридичної особи; в) визначення результатів здійснення контрольного заходу або комплексу таких заходів та складання відповідного акту (протоколу), який відтворює ці результати; г) прийняття уповноваженою посадовою особою адміністративного органу рішення за результатами здійсненого контрольного заходу або комплексу таких заходів [12, с. 182-184]. Запропонований вченим науковий підхід щодо визначення стадій адміністративно-наглядового провадження викликають зацікавленість, проте не можуть бути сприйняті беззаперечно. Викликають певні застереження стадії порушення наглядової справи та здійснення контрольного заходу. Наявність застереження ґрунтується на тій обставині, що визначеній дослідником процесуальній підставі порушення наглядової справи має передувати низка дій інформаційно-аналітичного характеру, під час яких визначається об'єкт контролю та нагляду. Крім того, визначення стадії як «порушення справи» передбачає, крім запропонованого автором процесуального документу (рішення про проведення контрольних заходів), встановлення ще одного акту-документу, який закріплює початок стадії порушення справи – наприклад, письмовий припис. Також вчений не врахував необхідність планування контрольних дій та встановлення необхідного ресурсного забезпечення. Цілком доречним є доповнення запропонованих стадій стадією перевірки виконання рішення, прийнятого за результатами контролю.

У наукових дослідженнях з фінансового права були піддані аналізу переважно питання розвитку матеріальної частини контрольних правовідносин. Щодо процесуальної частини – слід вказати на роботи Ю. Боднарука, І. Криницького, Л. Касьяненко та ін. Так, Ю. Боднарук доводив наявність процесуальної складової податкового права і зазначав, що структурно податковий процес є системою податкових проваджень, які розподілені за стадіями реалізації податкового зобов'язання. Вчений зазначав, що податкові провадження не належать до адміністративного процесу, а є складовими податкового процесу як самостійного правового явища [13, с. 56]. І. Криницький доводив, що податкове право включає Загальну, Особливу та Процесуальну частини. Конструкція Процесуальної частини складається з інститутів (наприклад, правовий інститут процесуальних строків чи правовий інститут процесуальної відповідальності), субінститутів (відповідно правові субінститути строків з податкової звітності чи контролю) та окремих податково-процесуальних правових норм [14, с. 15-16]. Л. Касьяненко досліджувала поняття, особливості, фінансово-правового процесу, його місце у системі права, виділяла принципи і стадії такого процесу [15]. Наведені

теоретичні положення з фінансового права, безумовно, сприяють розвитку юридичної науки і є важливим науковим доробком. Поряд із цим, вчені, які аналізували процесуальну форму фінансово-правових контрольних відносин, спирались на досягнення науки адміністративного права і процесу, відштовхуючись від яких та враховуючи предмет наукового аналізу формували авторські теоретичні висновки у галузі фінансового права. Саме тому їх досягнення можуть мати продовження саме у фінансово-правових дослідженнях. З позицій адміністративного права і процесу відповідні теоретичні висновки можуть бути враховані з інформаційною метою.

Підводячи підсумки, необхідно вказати, що для уніфікації процедур державного контролю діяльності публічної адміністрації може бути застосовано науковий підхід, за яким виділено процесуальну форму відповідних контрольних дій, та, відповідно – виділяється контрольне провадження. Уніфікація процедур контролю діяльності публічної адміністрації являє собою визначення змісту процесуальної форми контрольних дій, що стосуються результатів діяльності публічної адміністрації (проміжних чи кінцевих) і полягає у встановленні за єдиним одноманітним підходом процедур контролю, їх послідовності із подальшою систематизацією у стадії контрольного провадження.

Враховуючи наукові погляди щодо визначення стадій контрольного провадження, спрямованих на унормування процедур контролю, який полягає у закріпленні процедурними документами початку і завершення процедури контролю, викладення у логічній послідовності таких процедур, встановленні змісту цих процедур, відповідних теоретичним положенням про стадії контрольного провадження, дозволяє виділити наступні стадії державного контролю діяльності публічної адміністрації: 1) стадія підготовки, у межах якої збирається інформація про фактичний стан діяльності публічної адміністрації, розробляється план проведення контрольних заходів, їх ресурсного забезпечення, визначаються напрями взаємодії між суб'єктами контрольної діяльності, провадяться необхідні підготовчі дії (готуються документи, направляються запити тощо); 2) аналітична стадія, під час якої встановлюється відповідність діяльності публічної адміністрації, що піддана контролю, чинному законодавству. У межах цієї стадії порівнюється реальний стан справ із правилами, встановленими чинним законодавством; 3) стадія прийняття рішення (підготовки акту, висновку тощо) за результатами аналітичної діяльності, доведення його до адресата; 4) стадія перевірки виконання рішення, під час якої визначається ступінь виконання правових вимог, передбачених у рішенні.

Ця проблематика має істотне значення, адже результати відповідних наукових досліджень сприятимуть послідовному, комплексному і системному реформуванню сучасного державного ладу України. Орієнтиром у досліджуваному напрямі, передусім, мають бути висновки вітчизняної юридичної науки з урахуванням національних особливостей. У свою чергу,

вітчизняна практика повинна сприймати конструктивні ідеї та позитивний досвід зарубіжних країн.

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / Ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1 : Загальна частина. — 584 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. Ю. С. Шемшученко. — К. : Юрид. думка, 2007. — 992 с.
3. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. — М. : Юрид. лит., 1987. — 176 с.
4. Лученко Д. В. Контрольне провадження: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лученко Дмитро Валентинович. — Х., 2003. — 169 с.
5. Гаращук В. М. Контроль та нагляд в державному управлінні / В. М. Гаращук. — Х. : Фоліо, 2002. — 176 с.
6. Шапочка Т. І. Адміністративно-правові засади контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шапочка Тетяна Іванівна. — Сімф., 2011. — 212 с.
7. Хольченков О. М. Контрольне провадження в діяльності податкової міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Хольченков Олександр Миколайович. — Х., 2005. — 183 с.
8. Іваненко Я. Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Іваненко Яна Леонідівна. — К., 2011. — 213 с.
9. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вуз. / Д. Н. Бахрах. — М. : Норма, 2002. — 443 с.
10. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
11. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2007. — 624 с.
12. Машаров И. М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования : монография / И. М. Машаров. — М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2009. — 239 с.
13. Боднарук Ю. В. Податкові провадження в Україні: теоретико-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Боднарук Юрій Володимирович. — О., 2007. — 248 с.
14. Криницький І. Є. Теоретичні проблеми податкового процесу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. Є. Криницький. — К., 2010. — 27 с.
15. Касьяненко Л. М. Фінансово-правовий процес : монографія / Л. М. Касьяненко. — Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2010. — 505 с.