

ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

В. Гаращук, доцент НЮА України

Контрольні провадження, їх види, тенденції розвитку та законодавчого регулювання

Адміністративні провадження є частиною адміністративного процесу. Кількість та перелік таких проваджень в юридичній літературі подаються по-різному. Багато з авторів контрольні провадження (або контрольні процедури, як їх ще називають) не виокремлюють¹, хоча не заперечується наявність у них елементів адміністративного процесу у вигляді: 1) органів державної виконавчої влади (їх посадових осіб або структурних підрозділів таких органів, наділених спеціальними контрольними повноваженнями); 2) відповідних владних контрольно-наглядових повноважень; 3) імперативних методів взаємовідносин; 4) нормативної бази; 5) стадій; 6) юридичного оформлення дій; 7) підпорядкованості (для відомчого контролю).

У чинному адміністративному законодавстві саме процедурна частина, за винятком певною мірою регулювання юрисдикційного процесу, є найменш розвинутою². Це цілком можна віднести і до контрольних проваджень, знову ж таки за винятком їх юрисдикційної частини. (На нашу думку, контрольні провадження не слід розглядати лише як сукупність дій по встановленню порушень на об'єкті контролю та застосуванню до них юридич-

¹ Див., напр.: Советское административное право (Общая и Особенная части). – М., 1973; Советское административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова. – М., 1985; Советское административное право: Учебник / Под ред. А. П. Коренева. – М., 1986 та ін. Ю. О. Тихомиров узагалі серед проваджень називає лише провадження у справах про адміністративні правопорушення. Інші він відносить до спеціалізованих адміністративних процесів, що, на нашу думку, не є вірним (див.: *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса – М., 1998. – С. 733–742, 751–780).

² Див.: *Шемшученко Ю., Авер'янов В.* Людина і реформування адміністративного права // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 53. – 23 бер.

них санкцій. Суттєву їх частину складають заходи організаційного характеру (тобто допоміжні), до яких можна віднести дії контролерів по корегуванню власної поведінки відповідно до ситуації, що виникає під час здійснення ними контрольних повноважень¹).

Процесуальний порядок збирання, дослідження та оцінки необхідної інформації потрібний там, як вірно зазначає Є. Додін, де це пов'язано зі «вступом» до сфери прав та інтересів громадян і організацій, які охороняються законом, з забезпеченням визнання суспільством правильності прийнятого акта².

На практиці ретельна регламентація процедур контролю, додає О. Андрійко, має не менш істотне значення, ніж будь-які інші управлінські процедури, хоча вони і вимагають більшої оперативності, визначення доцільності та свободи вибору керівників. Певні процедури дисциплінують, підвищують організованість і дієвість роботи контролюючої сторони. Сторону, яку контролюють, правове забезпечення цих процедур позбавляє від свавілля в діях контролюючих, до того ж дозволяє уникнути дестабілізуючого фактора контролю в їх поточній роботі, бо вони вже морально підготувалися до цих процедур, урегульованість яких за допомогою норм права дозволяє уникнути непередбачуваних дій контролюючих, котрі можливі за відсутності існування відповідних правових норм³.

Як і будь-яке об'єктивне правове явище, процедури мають нормативний і фактичний прояв⁴. З одного боку, процедури є сукупністю загальноприйнятих специфічних дій, які визначають послідовність вчинення різних актів, дій і взаємодій між учасниками державно-управлінських відносин або оформлення індивідуально-конкретних справ і спрямовані на досягнення певного завершального результату, з другого — вони мають бути орієнтиром для дій⁵.

¹ Наприклад, по застосуванню технічних засобів, проведенню експертизи, паралельного контролю за суміжним питанням та ін.

² Див.: Додін Е. В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления. — К.; Одесса, 1976. — С. 68.

³ Див.: Андрійко О. Правове забезпечення процедур державного контролю у сфері виконавчої влади // Збірник наукових праць УАДУ при Президенті України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К., 1999. — Вип. 2: В 2 ч. — Ч. 2. — С. 298.

⁴ Див.: Нижник Н. Р. Правовое регулирование государственно-управленческих отношений: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1992. — С. 34.

⁵ Див.: Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. — Чернівці, 2001. — С. 62.

Правове забезпечення контрольних проваджень має відповідати таким основним принципам, як законність, гласність, неупередженість, систематичність та ін.¹

Традиційно адміністративні провадження розглядаються як частина адміністративного процесу, вони співвідносяться з ним як категорія особливого з загальним². На нашу думку, адміністративні провадження наповнюють собою структурно неоднорідний адміністративний процес.

У спеціальній літературі по-різному окреслюється кількість адміністративних проваджень. Так, Ю. Козлов називає три види проваджень: 1) дисциплінарне провадження (у справах про дисциплінарні проступки); 2) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 3) провадження за скаргами, заявами, зверненнями громадян³. Ф. Фіночко нараховує десять видів проваджень: 1) провадження по конкретних організаційних справах в апараті органів управління; 2) провадження за індивідуальними зверненнями органів управління, підприємств, об'єднань, установ і організацій до відповідних інстанцій у зв'язку з потребою вирішення різних конкретних питань, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності; 3) провадження по вирішенню господарських спорів між підприємствами, установами та організаціями; 4) провадження у справах про заохочення громадян, державних службовців, трудових колективів і адміністративно-територіальних одиниць; 5) провадження за пропозиціями, заявами та скаргами громадян; 6) провадження по індивідуальних справах, пов'язаних із здійсненням різних форм контролю та нагляду; 7) провадження в справах про адміністративні правопорушення; 8) дисциплінарне провадження; 9) провадження щодо застосування заходів адміністративного попередження та припи-

¹ Ми вважаємо, що принципи контролю та принципи контрольних проваджень є тотожними, багато в чому такими, що збігаються з принципами адміністративного процесу (частиною якого вони є), тому зупинятися на них не будемо (детальніше про принципи адміністративного процесу див.: *Перепелюк В. Г.* Поняття і принципи адміністративного процесу: питання теорії: Дис. ... канд. юрид. наук. — Чернівці, 2000).

² Див.: *Советское административное право / Под ред. Р. С. Павловского.* — К., 1986. — С. 209–212; *Адміністративне право України.* — Х., 2001. — С. 189 та ін.

³ Див.: *Советское административное право / Под ред. Ю. М. Козлова.* — С. 246, 247. Тут він припускається логічної помилки: скарги та заяви є різновидом звернень громадян. Перераховувати і таким чином порівнювати частку з цілим недопустимо.

нення; 10) провадження з відшкодування матеріальної шкоди в адміністративному порядку¹.

О. Бандурка та М. Тищенко називають близько трьох десятків видів проваджень. Розглядаючи особливості деяких з них, вони наголошують на наявності «проваджень у екологічних, земельних, податкових та інших адміністративних справах»². Тобто вони не ставлять на зазначених провадженнях крапку і, таким чином, натякають, що перелік не є вичерпним. Такий підхід вважаємо вірним. На нашу думку, адміністративні провадження та їх різновиди навряд чи можна перерахувати взагалі. Не лише через різноплановість та різноспрямованість управлінської діяльності, а й тому, що значна кількість їх також не є монолітними. Часто вони самі складаються з деталізуючих їх проваджень (або підпроваджень). Наприклад, провадження у справах про адміністративні правопорушення містять такі провадження: про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження; про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу (яке, у свою чергу, складається з провадження по стягненню штрафу на місці правопорушення та провадження по стягненню штрафу в «звичайному порядку»); про накладення адміністративного стягнення у вигляді оплатного вилучення тощо. Провадження за зверненнями громадян складається з проваджень: по розгляду пропозицій; по розгляду заяв; по розгляду скарг. Дисциплінарне провадження деталізується за видами процедур накладення різних стягнень; податкове — за способом справляння податку (відповідно до об'єкта оподаткування та деяких інших рис) тощо.

До специфічних рис адміністративних проваджень (у тому числі контрольного) можна віднести і те, що всі вони мають різну нормативну базу. Іноді вона представлена навіть частиною іншої галузі права (наприклад, трудового — для дисциплінарного провадження, фінансового — для податкового провадження, екологічного — для провадження щодо реалізації права на природокористування та ін.). У той же час, незважаючи на особливості, які має кожний з видів адміністративних проваджень, усім їм притаманні спільні риси. До них ми відносимо наявність певного ступеня урегульованості адміністративно-процесуальними нормами;

¹ Див.: Советское административное право / Под ред. проф. Р. С. Павловского. — С. 209–211.

² Бандурка А. М., Тищенко Н. М. Административный процесс: Учебник. — К., 2001. — С. 264.

обов'язкової сторони у провадженні — органу державної виконавчої влади¹ або його окремого підрозділу чи органу (посадової особи), наділеного державно-владними повноваженнями в адміністративних правовідносинах²; стадій (послідовності процесуальних дій); певної спрямованості — вирішення конкретних справ у сфері державного управління або технічних питань, які з ним пов'язані (для діловодства, інших форм організаційної діяльності); загальних правил оскарження або опротестування.

Спеціально питанням контрольних проваджень достатньої уваги поки що не приділяється. Існуючі роботи є або невеликими статтями, або містять лише окремі розділи (глави), присвячені контрольним провадженням (контрольному процесу взагалі)³. Видається, що таке є наслідком як складності та об'ємності питання (воно, на наш погляд, потребує самостійного дослідження), так і того, що в науковій літературі до цього часу недостатньо визначено загальні питання контролю та нагляду. В основному до них і звертаються.

На нашу думку, контрольні провадження є досить різноманітними як за напрямками, так і за формами, методами здійснення⁴, нормативною базою⁵. Неоднорідними вони є і через те, що здійснюються значною кількістю органів з суттєво відмінними повноваженнями.

Контрольні провадження ми визначаємо як сукупність послідовних, організаційно пов'язаних і нормативно закріплених юридично значущих дій, які мають на меті надати змогу компетентним органам та їх посадовим особам на практиці реалізувати свої контрольні-наглядові повноваження.

¹ За винятком суду.

² До таких ми відносимо органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи та структурні підрозділи цих органів (наприклад, адміністративні комісії), представників деяких громадських утворень, які мають повноваження по складанню протоколів про адміністративні правопорушення (наприклад, членів громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, громадських лісових інспекторів та ін.).

³ Див.: Андрійко О. Вказ. праця. — С. 297–302; Бандурка А. М., Тищенко Н. М. Вказ. праця. — С. 215–225; Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. — М., 1987. — С. 116–159.

⁴ Тут слід зазначити, що форми і особливо методи контрольні-наглядових дій істотних відмінностей з очевидних причин не мають.

⁵ Це обумовлено різноманітністю сфер контролю (охорона здоров'я, екологічна безпека, фінанси та ін.).

До складових елементів контрольних проваджень ми відносимо: 1) суб'єктів контролю; 2) об'єкти контролю; 3) нормативну базу контролю; 4) юридичні факти (або підстави порушення контрольних проваджень); 5) безпосередні контрольні-наглядові правовідносини.

З зазначеними елементами тісно пов'язані стадії контрольних проваджень, під якими ми розуміємо низку організаційно пов'язаних між собою послідовних дій по встановленню відповідного факту (характерних ознак того чи іншого правовідношення).

Аналіз чинного законодавства з повноважень контрольних-наглядових органів дозволяє вирізнити такі основні стадії контрольних проваджень: 1) порушення контрольні-наглядового провадження (підставами тут є будь-яка достовірна інформація про недоліки на об'єкті контролю або поточні плани роботи суб'єкта контролю); 2) безпосереднє вивчення повноважними особами контрольні-наглядового органу стану справ на підконтрольному об'єкті (шляхом порівняння з нормативними вимогами); 3) документальне оформлення результатів контролю; 4) застосування (за наявності підстав) заходів адміністративного примусу до правопорушників¹.

У літературі фактично не існує класифікації видів контрольних проваджень. Спробу поєднати контрольні провадження за функціональною ознакою (попереднє, поточне, наступне), а потім — за способом розгляду індивідуально-конкретних справ (держприймання у промисловості, ревізія фінансової діяльності)² вдалою визнати не можна. Фактично провадження тут ототожнюються з видами, формами та напрямками контролю.

На нашу думку, види контрольних проваджень слід класифікувати за їх особливими властивостями, тобто за: 1) цілями; 2) послідовністю процедурних дій; 3) способом одержання результатів; 4) формою закріплення результатів; 5) юридичними наслідками.

У свою чергу, відповідно до цілей види контрольних проваджень ми поділяємо на: провадження по забезпеченню фінансової дисципліни; провадження по забезпеченню вимог митного за-

¹ У літературі зустрічаються і дещо відмінні погляди. Але вони стосуються не контрольних проваджень, а контрольного процесу взагалі, що, на наш погляд, не є тотожним (див.: *Горшенев В. М., Шахов И. Б.* Вказ. праця. — С. 86; *Селивон Н. Ф.* Контрольная функция местных Советов народных депутатов. — К., 1980. — С. 49–50).

² Див.: *Горшенев В. М., Шахов И. Б.* Вказ. праця. — С. 77.

конодавства; провадження по застосуванню заходів адміністративного примусу; провадження по розгляду звернень громадян; організаційно-розпорядчі провадження та ін.

За послідовністю процедурних дій види проваджень можна класифікувати на такі, що мають чітко окреслені і законодавчо закріплені стадії (наприклад, провадження у справах про адміністративні правопорушення), і на такі, що такого окреслення та закріплення не мають (наприклад, провадження з організаційного забезпечення діяльності апарату органу управління).

За способом одержання результатів поділяємо провадження на такі, де використовувалися технічні та інші спеціальні засоби (хімічні реактиви, здібності тварини тощо), і на такі, де вони не використовувалися.

За способом закріплення результатів вирізняємо документальний спосіб, усне повідомлення та показання спеціальних приладів (вимірювання та ін.)¹.

За юридичними наслідками класифікуємо провадження на такі, що тягнуть юридичні наслідки (наприклад, накладення адміністративного стягнення, звільнення з роботи, надання або скасування пільг та ін.), і на такі, що юридичні наслідки не породжують (діловодство).

Сторонами в контрольних провадженнях є об'єкти та суб'єкти контролю. На цих підставах, на нашу думку, в цілому можна погодитися із М. Овсянком, який переконаний у тому, що орган управління не у всіх випадках виступає стороною процесу². Провадження (або процес взагалі) — спосіб реалізації правовідносин. Орган же управління є обов'язковим учасником управлінських правовідносин, але не всі контрольні правовідносини є управлінськими. Згадаємо судовий контроль, контроль з боку громадських утворень (квазіконтроль), які хоча і регулюються нормами адміністративного права (наприклад, КпАП України, Законом України «Про об'єднання громадян» та ін.), але все ж таки не визнаються формами державного управління у його вузькому розумінні.

Нові економічні правовідносини, які зараз формуються в державі, вимагають нових підходів до здійснення контролю. Змінюється законодавство про контроль, ліквідуються деякі контролюючі органи (робітничого контролю профспілок), утворюють-

¹ Вони часто потребують документального підтвердження.

² Див.: Овсянко М. Д. Административное право: Учебное пособие / Под ред. проф. Г. А. Туманова. — М., 1997. — С. 138.

ся нові структури (Держказначейство, аудит), посилюється роль інших структур (митної служби, податкових органів та ін.). Зрозуміло, змінюються і контрольні провадження. На нашу думку, зараз вони мають тенденцію до невиправданого ускладнення. Значна кількість надмірної та нічим не виправданої регламентації діяльності підконтрольних структур (насамперед господарюючих), недостатня визначеність контрольних повноважень суб'єктів контролю поволі створюють неправове поле, призводять до помилок або відвертих зловживань з боку контролерів. Частково ця проблема може бути вирішена шляхом застосування заходів, які вже пропонувалися нами раніше, частково — шляхом стандартизації загальних контрольних процедур щодо самих контрольних проваджень. На нашу думку, при плануванні та здійсненні контрольного провадження представників контрольних наглядових органів доречно орієнтувати додержуватися такої схеми:

Об'єкт контролю	Що перевірити (предмет контролю)	Мета перевірки	Форми та методи перевірки	Які технічні засоби застосувати	Результат перевірки	Пропозиції щодо усунення недоліків	Заходи впливу щодо порушників

Цю схему доцільно закріпити у відповідному законі, який ми пропонуємо назвати «Про контроль в Україні», зробивши її обов'язковою для всіх спеціалізованих органів державного контролю. Як видається, на її основі спеціалізовані контролюючі органи фахової спрямованості могли б розробляти свої схеми, де б урахувалася специфіка кожного окремого напрямку контрольної діяльності, додати до неї відповідні методичні рекомендації щодо безпосереднього застосування елементів контрольного провадження.

Значною проблемою вдосконалення контрольного провадження зараз виступають перешкоди контролерам в їх діяльності з боку підконтрольних структур. Приховування відповідних документів або відверте недопущення на об'єкт контролю сприяє «розтягуванню» контрольного провадження у часі, його подорожчання, дає змогу приховати сліди порушень. Зрозуміло, що все це істотно позначається на якості контролю. На нашу думку, всі державні контролюючі структури у таких випадках повинні мати право зупиняти своїм актом правовідносини, дослідити які їм

заважають. У деяких випадках з метою практичного забезпечення реалізації своїх контрольних повноважень їм слід надати право звертатися по допомогу до силових структур. Для силових структур таке звернення повинно бути актом обов'язкового виконання, що також слід закріпити у відповідному законі¹.

Проведене дослідження надає змогу стверджувати: подальше вдосконалення механізму контролю зробить його більш гнучким, оперативним, дозволить чіткіше бачити предмет контролю та способи його здійснення. Водночас це сприятиме послабленню напруженості між об'єктом та суб'єктом контролю, істотно зменшить поле для зловживань з боку контролерів. У цілому посиляться і керованість контрольними органами з боку держави, процес контролю за діяльністю самих контролюючих органів.

Надійшла до редколегії 10.12.03

І. Бойко, кандидат юридичних наук
(НЮА України)

Громадянин як суб'єкт адміністративно-правових відносин

Адміністративно-правові відносини характеризуються різноманітністю суб'єктів. Обов'язковим суб'єктом цих відносин є орган виконавчої влади, його посадова особа або особа, якій делеговано функції державного управління.

Громадяни є численною групою об'єктів взаємовідносин з органами виконавчої влади. Характер їх відносин зумовлюється положенням Конституції України про те, що головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. З приводу цього вважаємо за доцільне вивчити становище громадянина в адміністративно-правовій сфері. Одним із аспектів цієї проблематики є питання про сутність громадянина як суб'єк-

¹ Ми розуміємо, що наведені пропозиції є все ж таки «напівзаходами». Основним повинно стати створення організаційних та інших умов, за яких невиконання законних вимог контролюючих органів стали б настільки невивідними (ризиковими) для об'єктів контролю, що в їх керівників з'явилася б потреба добровільно і свідомо додержуватися законності і дисципліни.