

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»**

САМАГАЛЬСЬКА ЮСТИНА ЯРОМИРІВНА

УДК: 342.924(477)

**АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА РЕАЛІЗАЦІЇ
ІНСПЕКЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Львів – 2015

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка Міністерства освіти і науки України

Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент
Школик Андрій Михайлович,
Львівський національний університет
імені Івана Франка,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Суббот Анатолій Іванович,
Національний університет
Державної податкової служби України,
професор кафедри спеціальних дисциплін
та організації професійної підготовки

кандидат юридичних наук, доцент
Кисіль Людмила Євгенівна,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України

Захист відбудеться _____ 2015 р. о _____ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 35.052.19 у Національному університеті «Львівська політехніка» (79008, м. Львів, вул. Князя Романа, 1-3, аудиторія 302, XIX навчального корпусу).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного університету «Львівська політехніка» (79013, м. Львів вул. Професорська, 1)

Автореферат розісланий _____ 2015 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Н.П. Бортник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Україна прагне відбутися як європейська демократична, соціально розвинена та правова держава. Для реалізації Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом необхідно провести адміністративну реформу, частиною якої є регламентація адміністративно-процедурних відносин. Так, розроблений проект Адміністративно-процедурного кодексу мав би врегулювати адміністративну процедуру реалізації повноважень органів публічної адміністрації, усунути свавілля адміністрації та захистити права та свободи громадян. Адже саме належна діяльність органів публічної адміністрації може забезпечити вихід з політичної та економічної кризи.

Фундаментальною базою дослідження адміністративної процедури є праці таких визначних вчених-адміністративістів як В. Авер'янова, О. Бандурки, В. Бевзенка, Ш. Гаджиева, М. Глобінця, І. Голосніченка, Л. Кисіль, І. Коліушка, О. Кузьменко, Р. Куйбіди, О. Лагоди, Д. Лук'янця, А. Пашенка, А. Селіванова, О. Соколенка, А. Суббота, В. Тимошука, Г. Ткач, Д. Цвігун, О. Федорчука, М. Хавронюка, А. Школика та ін.

Інспекційну діяльність зазвичай ототожнюють з контрольною, якій приділялось достатньо належної уваги вітчизняних науковців. Проблематику правових аспектів контрольної діяльності висвітлювали у своїх працях такі провідні науковці як О. Андрійко, О. Бандурка, О. Банчук, Ю. Битяк, В. Гаращук, М. Глобінець, І. Голосніченко, І. Гончаренко, І. Коліушко, О. Крупчан, Р. Куйбіда, Н. Лебідь, Д. Лученко, Н. Маринів, В. Перепелюк, Д. Піддубна, В. Полюхович, О. Орехова, А. Савченко, А. Селіванов, В. Тимошук, О. Федорчук, М. Хавронюк та ін. Вони здійснили вагомий внесок в науку адміністративного права, зокрема щодо визначення засад здійснення контролю. Проте, ані українське законодавство, ані практично вся вітчизняна доктрина не розмежовує контрольних та інспекційних проваджень, що, в свою чергу, викривлює значення цих понять та не дозволяє належним чином дослідити їх природу та особливості.

Аналіз чинної законодавчої бази та наукової доктрини в цій сфері також дає змогу констатувати відсутність концептуальних ґрунтовних засад в частині адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень. Інспекційні провадження не розглядаються як один з видів адміністративного провадження. А наявне їх нормативне регулювання є фрагментарним, суперечливим, нерідко підзаконним та недостатньо спрямованим на захист прав і законних інтересів приватних осіб. Це свідчить про актуальність наукового дослідження сутності адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень, її стадій та забезпечення правової регламентації.

Зв'язок роботи з науковими планами, темами. Дисертація виконана згідно з планом наукової діяльності кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка в рамках теми «Удосконалення правового забезпечення відносин публічної адміністрації з приватними особами» (Державний реєстраційний номер 00112U004366). Тема дисертації обрана з урахуванням сучасних тенденцій розвитку суспільних відносин, пов'язана з підготовкою змін до законодавства та має безпосереднє відношення до Закону України « Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16.09.2014 р., відповідає Пріоритетним напрямкам розвитку правової науки в Україні на 2011 – 2015 рр., затвердженим Постановою Загальних зборів НАПрН України від 24.09.2010 р.

Мета і завдання дослідження. *Метою дисертаційного дослідження є* визначення інспекційних повноважень органів публічної адміністрації, поглиблення теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання адміністративної процедури реалізації таких повноважень на основі європейських стандартів відповідно до потреб розвитку сучасної України.

Відповідно до мети визначено такі *завдання*:

- проаналізувати розвиток наукової думки щодо дослідження адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень;
- окреслити систему органів публічної адміністрації та їх повноваження;
- з'ясувати правову природу та особливості інспекційної діяльності органів публічної адміністрації та її співвідношення з контрольно-наглядовою діяльністю;
- визначити поняття та види інспекційних повноважень; їх особливості;
- розглянути стан правової регламентації адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень;
- визначити поняття та види інспекційних проваджень; їх особливості;
- встановити структуру та зміст інспекційного провадження на кожній стадії його здійснення;
- напрацювати пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері реалізації інспекційних повноважень.

Об'єктом дослідження виступають правовідносини, що виникають при реалізації інспекційних повноважень органами публічної адміністрації.

Предметом дослідження є адміністративна процедура реалізації інспекційних повноважень органів публічної адміністрації.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційної роботи склали такі концептуальні підходи як діалектичний та синергетичний. У роботі використано також загальнонаукові та спеціальні методи пізнання, а саме: аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, ідеалізація, індукція, дедукція, системно-структурний метод та інші.

За допомогою аналізу було класифіковано повноваження органів публічної адміністрації (підрозділ 2.1.), а також поділено інспекційне провадження на стадії (Розділ 3). Абстрагування було використано для вивчення практики здійснення інспекційних проваджень в різних сферах (Розділ 3). Узагальнення застосовано під час підготовки проекту Закону України «Про інспекційну діяльність» (Розділ 3). За допомогою ідеалізації було сформульовано поняття інспекційних повноважень (підрозділ 2.2.) та інспекційних проваджень (підрозділ 2.3.). Дедукція застосована для констатації особливостей загальної методології дисертаційної роботи, визначення поняття адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень, інспекційного провадження, встановлення його видів (підрозділ 2.3.), а також подальшого розкриття через стадії його здійснення (Розділ 3). Системний метод дозволив розглянути інспекційні провадження як сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій та прийнятих процедурних рішень, спрямованих на встановлення відповідності поведінки особи вимогам закону, що завершуються прийняттям адміністративного акта і його виконанням, а також дозволив виявити їх закономірності (підрозділ 2.3.).

Теоретичну основу дисертаційної роботи становлять наукові положення, що містяться у працях вітчизняних та іноземних дослідників з адміністративного права, адміністративно-процедурного права, адміністративного судочинства, теорії права, конституційного та інших галузей права.

Емпіричною основою дослідження є положення законодавства України, міжнародно-правових актів, а також практика діяльності органів публічної адміністрації.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена тим, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці системним дослідженням, у якому комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, з урахуванням новітніх досягнень правової науки досліджено адміністративну процедуру реалізації інспекційних повноважень, сформульовано низку нових теоретичних положень, висновків, рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України.

Найістотнішими результатами дослідження, що зумовлюють його новизну і визначають внесок автора в розробку зазначеної проблематики, є такі положення і висновки:

уперше:

– здійснено періодизацію розвитку наукової думки щодо адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень, відповідно до якої визначаються такі етапи: 1) XVII - середина XIX ст.; 2) середина XIX-початок XX ст.; 3) XX ст.; 4) кінець XX ст. – до сьогодні;

– визначено поняття інспекційного повноваження, під яким мається на увазі передбачений законодавством правооб’язок спеціально уповноважених органів публічної адміністрації, їх посадових осіб, щодо встановлення відповідності поведінки особи вимогам законодавства з метою забезпечення інтересів людини, громадянина, держави та суспільства;

– встановлено класифікацію інспекційних повноважень: 1) за органом, що уповноважений їх реалізовувати; 2) за заходом, під час здійснення якого вони реалізуються; 3) за наслідками, що мають місце через їх реалізацію;

– виокремлено поняття адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень як визначений законом порядок інспекційного провадження. В свою чергу, інспекційне провадження визначено як сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій та прийнятих процедурних рішень, спрямованих на встановлення інспекційним органом відповідності поведінки особи вимогам закону, та завершується прийняттям адміністративного акту і його виконанням;

– охарактеризовано структуру інспекційних правовідносин, до складу яких відносяться: суб’єкти та інші учасники провадження, особи, що сприяють інспекційного провадженню; об’єкт провадження; предмет провадження; принципи провадження; інспекційні заходи та юридичні факти; охарактеризовано специфіку адміністративно-процедурної форми інспекційних проваджень; сформовано їх стадії та етапи;

– положення щодо нагальності законодавчого закріплення адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень в єдиному нормативно-правовому акті;

– запропоновано структуру проекту Закону України «Про інспекційну діяльність», який би забезпечив якісну регламентацію адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень;

удосконалено:

– підходи до розуміння системи органів публічної адміністрації та їх повноважень з огляду на природу їх діяльності;

– підстави ініціювання інспекційного провадження;

– визначення структури інспекційного провадження відповідно до стадій його здійснення;

набули подальшого розвитку:

– положення про необхідність використання поняття «інспекційна діяльність» щодо здійснення контрольних повноважень інспекційних органів;

– обґрунтування необхідності ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України як однієї з передумов ефективного захисту органами публічної

адміністрації прав, свобод та інтересів особи у сфері реалізації своїх повноважень.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в результаті дисертаційної роботи теоретичні положення, висновки та пропозиції можуть бути використані в:

– *науково-дослідній сфері* – для поглиблення загальнотеоретичних та галузевих досліджень поняття і сутності адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень;

– *правотворчості* – під час розробки нових і вдосконалення чинних положень про адміністративну процедуру та інспекційні провадження (проект Закону України «Про інспекційну діяльність») та інших нормативно-правових актів, зокрема щодо вдосконалення законодавчого регулювання інспекційної діяльності (Акт впровадження у практичну діяльність Інституту законодавства Верховної ради України результатів дисертаційного дослідження від 08.10.2014 року);

– *навчальному процесі* – для викладання у вищих юридичних навчальних закладах, зокрема курсів «Адміністративне право України», «Адміністративно-процедурне право України» та підготовки навчальних посібників, підручників, довідкової й методичної літератури;

– *процесі правореалізації* – для чіткішого розуміння відповідними суб'єктами інспекційних правовідносин адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень (Акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 06.11.2014 року).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним науковим дослідженням, у якому викладено теоретичні положення щодо сутності адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень. Всі наукові положення, висновки, рекомендації, винесені на захист, є авторськими.

Апробація результатів дисертації. Положення, висновки та рекомендації цього дослідження оприлюднені на XI Міжнародній студентсько-аспірантській науковій конференції «Актуальні проблеми прав людини, держави та правової системи» (м. Львів), Міжнародній науково-практичній конференції «Правова система України: сучасний стан та способи подальшого розвитку» (м. Запоріжжя), Міжнародній науково-практичній конференції «Роль права у забезпеченні законності та правопорядку» (м. Запоріжжя), XX Регіональній науково-практичній конференції «Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні» (м. Львів), Міжнародній науково-практичній конференції «Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів» (м. Київ), Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (м. Ужгород) та XIX регіональній науково-практичній конференції «Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні»

(м. Львів), Міжнародній науковій конференції «PRÁVNÁ VEDA A PRAX V TREŤOM TISÍCROČÍ» (м. Кошице, Словаччина).

Публікації. Основні положення й висновки дисертації викладено в п'яти наукових статтях, з яких 4 опублікованих у виданнях, що визнані фаховими з юридичних наук, а також 1 у зарубіжному виданні, і збірниках тез доповідей на восьми науково-практичних конференціях.

Структура дисертації визначається метою і завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи – 211 сторінок, з них основного тексту – 184 сторінки, список використаних джерел (211 найменувань) – викладено на 23 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність проведеного дослідження; зазначено про зв'язок роботи з науковими програмами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методологію дослідження; розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів; наведено відомості про їх апробацію й опублікування.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні основи дослідження» складається з двох підрозділів і присвячений характеристиці й аналізу наявних досліджень сутності адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень, висвітленню методологічних засад її дослідження.

У підрозділі 1.1 *«Загальна характеристика стану наукових досліджень адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень»* виокремлено основні етапи розвитку наукової думки щодо дослідження адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень, проаналізовано їхній вплив на розуміння сутності відносин між державою й особою, що можуть виникати у цій сфері. Відтак, виділено та проаналізовано етапи наукові дослідження: 1) XVII - середина XIX ст.; 2) середина XIX-початок XX ст.; 3) XX ст.; 4) кінець XX ст. – до сьогодні.

У підрозділі 1.2 *«Вихідні методологічні засади дослідження адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень»* обґрунтовано структуру дисертаційної роботи, використані у процесі дослідження підходи й методи. З'ясовано, що відсутність у вітчизняній правовій науці комплексних досліджень щодо адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень, відсутність розмежування між поняттями «контрольна діяльність» та «інспекційна діяльність» має наслідком нерозуміння правової природи кожного з них, що в свою чергу зумовлює труднощі при їх здійсненні. Зазначені обставини були вирішальними у виборі методології та напрямів дослідження.

Розділ 2 «Правові основи реалізації інспекційних повноважень органами публічної адміністрації» складається з трьох підрозділів і присвячений загальній характеристиці повноважень органів публічної адміністрації та інспекційним повноваженням як їх різновиду.

У підрозділі 2.1 *«Повноваження органів публічної адміністрації: загальнотеоретична характеристика»* проаналізовано поняття та систему органів публічної адміністрації (центральної і місцевих, органів державної влади та місцевого самоврядування) та відповідно повноваження кожного з них. Сформульовано проблеми у визначенні їх компетенції.

Найбільша увага приділена центральним органам виконавчої влади. Визначено, що функціональний підхід є найважливішим критерієм у їх розмежуванні. Також проаналізовано систему виконавчих органів місцевого самоврядування, яку варто було б доповнити комунальними (муніципальними) службами, агентствами та інспекціями. Зауважено, що один орган не повинен здійснювати більше ніж одну функцію. Так, державна (комунальна) служба надаватиме адміністративні послуги, державне (комунальне) агентство здійснюватиме управління державним (комунальним) майном, а державні (комунальні) інспекції реалізуватимуть інспекційні повноваження.

Підтверджено необхідність децентралізації публічної адміністрації.

У підрозділі 2.2 *«Інспекційні повноваження органів публічної адміністрації та їх види»* на основі чинного законодавства проаналізовано поняття та правову природу контролю, його види, а також органи, що покликані його здійснювати.

Окремо визначено поняття та сутність інспекційного повноваження. Класифіковано ці інспекційні повноваження за різними критеріями. Пропонується розширити та надавати перевагу профілактичним повноваженням (щодо попередження правопорушень) в інспекційній діяльності органів публічної адміністрації.

Досліджено іноземний досвід діяльності відповідних інспекцій та визначено, що інспекційні повноваження мають реалізовувати лише спеціально створені органи – інспекції.

У підрозділі 2.3 *«Правові засади адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень»* з'ясовано поняття адміністративної процедури та визначено, що її частиною є адміністративна процедура реалізації інспекційних повноважень. Запропоновано визначення інспекційного провадження, встановлено його структуру та охарактеризовано його специфіку. Подано класифікацію інспекційних проваджень та проаналізовано окремі їхні види.

Здійснено порівняльно-правовий аналіз між вітчизняним та іноземним правовим забезпеченням адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень. Запропоновано прийняти поряд з проектом Адміністративно-

процедурного кодексу проект Закону України «Про інспекційну діяльність», які б комплексно врегулювали адміністративну процедуру реалізації інспекційних повноважень.

Розділ 3 «Стадії інспекційного провадження» містить чотири підрозділи, у яких досліджено всі стадії інспекційного провадження. Проаналізовано стан правового забезпечення інспекційних проваджень та запропоновано пропозиції щодо його удосконалення на кожній з визначених стадій.

У підрозділі 3.1 «Підстави та порядок ініціювання інспекційного провадження» визначено стадії інспекційного провадження, охарактеризовано необхідність та зміст кожної з них.

Встановлено, що ініціювання інспекційного провадження є першочерговою обов'язковою стадією провадження, незалежно від того, який інспекційний захід буде здійснений (плановий чи позаплановий), який інспекційний орган його здійснюватиме, та які повноваження покликаний він реалізувати при його проведенні. Окреслено адміністративно-правовий статус суб'єктів інспекційного провадження на цій стадії та акти, що приймаються на кожному етапі відповідної стадії.

Окрему увагу приділено письмовому запиту як частковій альтернативі інспекційному заходу, що сприятиме зменшенню їх кількості. Наголошено на необхідності тіснішої координації та узгодження діяльність інспекційних органів.

Проаналізовано чинне законодавство у цій сфері та визначено звужений перелік підстав ініціювання інспекційного провадження.

У підрозділі 3.2 «Відкриття інспекційного провадження та підготовка до здійснення інспекційного заходу» встановлено та описано зміст цієї стадії. Проаналізовано нормативну базу та практику здійснення інспекційного провадження на цій стадії, напрацьовано пропозиції щодо удосконалення законодавства під час її проведення. Окремо визначено повноваження суб'єктів інспекційного провадження на різних етапах цієї стадії (і під час відкриття інспекційного провадження, і під час підготовки до здійснення інспекційного заходу).

Обґрунтовано важливість визначення та закріплення предмету та плану здійснення інспекційного заходу. Зазначено про змогу закриття інспекційного провадження, його зупинення та відкладення з підстав, передбачених законом. Передбачено акти, що мають бути прийняті на цій стадії та обґрунтовано необхідність ознайомлювати з ними особу, щодо якої вони прийняті.

У підрозділі 3.3 «Порядок здійснення інспекційного заходу» досліджено поняття інспекційних заходів, під якими мається на увазі сукупність способів та методичних прийомів, які застосовуються інспекційним органом в межах

повноважень, визначених законодавством, що спрямовані на здійснення інспекційної діяльності. Встановлено їх класифікацію.

Констатовано, що через різноманітність інспекційних заходів порядок їх проведення неможливо уніфікувати. Проаналізовано кожен вид інспекційних заходів (перевірка, інспектування, ревізія, аудит, експертиза, моніторинг) та особливості їх проведення.

Визначено, які повноваження необхідні кожному з суб'єктів інспекційного провадження під час їх здійснення. Встановлено, які акти потрібно приймати під час їх проведення, а також визначено форму таких актів. Напрацьовано відповідні зміни до законодавства.

У підрозділі 3.4 *«Прийняття адміністративного акта за результатами здійснення інспекційного заходу та його оскарження в адміністративному порядку»* описано порядок проведення двох різних стадій інспекційного провадження: прийняття інспекційного акта та його оскарження.

Прийняття адміністративного акта є однією з найважливіших стадій здійснення всього інспекційного провадження, адже саме адміністративний акт матиме юридичні наслідки для суб'єктів інспекційного провадження. В свою чергу, ця стадія поділяється на два етапи: прийняття адміністративного акта та його виконання. Також досліджена правова природа адміністративного акта, його форми та відмінність від інших актів, що приймаються під час здійснення інспекційного провадження.

Виконання адміністративного акта важливий етап, адже він є завершальним в здійсненні інспекційного провадження, проте порядку його здійснення приділено найменше уваги, адже він достатньо якісно врегульований Законом України *«Про виконавче провадження»* від 21.04.1999 року.

Окремо виділено таку факультативну стадію інспекційного провадження як оскарження адміністративного акта в адміністративному порядку, порядок здійснення якої та повноваженням суб'єктів інспекційного провадження на цій стадії, врегульовані проектом Адміністративно-процедурного кодексу України, який необхідно невідкладно прийняти.

ВИСНОВКИ

Дисертація є комплексним дослідженням правової природи адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень як частини адміністративної процедури. Виконана робота дає підстави зробити такі висновки:

1. У розвитку наукової думки щодо дослідження адміністративної процедури інспекційних повноважень виокремлено 4 основних етапи: 1) XVII – середина XIX ст.; 2) середина XIX – початок XX ст.; 3) XX ст.; 4) кінець XX ст. – до сьогодні.

Перший етап характеризується виникненням поліцейської держави, яка наділяла себе повноваженнями всеохоплюючого контролю заради загального блага та не приділяла належної уваги регулюванню порядку їх здійснення. Це період, коли почали створюватися перші інспекційні органи як спеціалізовані органи контролю у певній сфері суспільних відносин.

Другий етап, в свою чергу, характеризується виділенням поряд з функцією контролю функції управління. Крім того, виникає ідея адміністративного права як права контролю за органами публічної адміністрації. Діяльність держави обмежується правом, а її органи наділяються певним колом повноважень.

На ХХ століття припадає третій етап, який характеризує вітчизняну науку одностороннім розумінням контролю та певною мірою загальмованим розвитком адміністративного права, повертаючи його до ідеї поліцейської держави. На цьому етапі контроль став надфункцією держави, основним інструментом управління, та проник у будь-яку суспільну сферу через систему контролюючих органів. З іншого боку – саме в цей період в європейських державах починає утверджуватись принцип законного обмеження здійснення контролю держави за громадянами. Її поліцейські повноваження обмежуються саме адміністративно-процедурними нормами.

На останньому етапі визначним для України було прийняття Указу Президента України «Про затвердження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 року, одним з завдань якої було прийняття адміністративно-процедурного законодавства. І хоча адміністративна реформа здійснюється лише періодично та вкрай повільними темпами, проте саме прийняття цієї Концепції призвело до пошуку нових наукових ідей та розуміння, що органи публічної адміністрації покликані служити громадянам та необхідності заборони їх втручання у приватне життя.

Органи публічної адміністрації в європейських державах на цьому етапі теж суттєво реформувались. Задля забезпечення невтручання держави в приватне життя надається перевага сертифікаційній діяльності, а не інспекційній. Така діяльність не належить виключно органам публічної адміністрації, адже в силу конкуренції все більше приватних осіб отримують повноваження надавати адміністративні послуги, інспектувати та сертифікувати.

2. Контроль вважається однією з основних владних функцій держави. Встановлення правових норм породжує потребу перевіряти їх дотримання. Та не зважаючи на те, що система законодавства постійно розвивається та регулює все нові правовідносини, процедура такої перевірки дотримання норм чинного законодавства потребує суттєвого вдосконалення.

Важливо, що за європейським підходом, який підтримала і Україна, контроль є можливим лише за органами публічної адміністрації. Сучасна ж наукова доктрина під контролем держави розуміє втручальну діяльність, яка

реалізується за ініціативою відповідного органу і полягає у встановленні відповідності певної поведінки особи вимогам закону, а у випадку виявлення порушень – у застосуванні заходів реагування. Цю діяльність мають здійснювати виключно спеціально створені органи – інспекції, шляхом проведення інспекційних заходів. А тому цю діяльність варто було б називати інспекційною.

3. Уніфікованого правового забезпечення інспекційної діяльності не існує. Сьогодні різні види перевірок різних органів мають різний рівень правового забезпечення, що зумовлюється швидше недосконалістю національного законодавства, аніж потребою в такому забезпеченні. Діяльність одних інспекційних органів закріплена в законах, інших – в підзаконних актах. Для якісного правового забезпечення інспекційного провадження запропоновано структуру розробленого нами Закону України «Про інспекційну діяльність», який би поряд з проектом Адміністративно-процедурного кодексу України комплексно врегулював адміністративну процедуру і заявного, і втручального характеру.

4. Для забезпечення ефективної діяльності органів публічної адміністрації їх систему потрібно ще раз переглянути. Не зважаючи на своє нещодавнє реформування Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» не забезпечує їх функціонального розмежування. Закон повинен закріплювати за відповідним органом лише одну сферу діяльності (служби мають надавати адміністративні послуги, інспекції повинні займатися інспекційною діяльністю, а агентства – управлінням майна). Доцільність виділяти окремо центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом є сумнівною.

Для забезпечення реального місцевого самоврядування в Україні варто дозволити відповідним радам створювати в своїй системі комунальні (муніципальні) служби, інспекції та агентства, які зможуть забезпечити якісне врегулювання питань, що відносяться до компетенції місцевого самоврядування.

Потрібно виявити та унеможливити випадки дублювання повноважень органів публічної адміністрації. Для ефективної реалізації повноважень органів публічної адміністрації, їх діяльність потрібно чіткіше скоординувати, а кількість таких органів ще скоротити.

5. Інспекційне повноваження – це передбачений законом правообов'язок спеціально уповноваженого органу публічної адміністрації, його посадових осіб щодо встановлення відповідності поведінки особи вимогам закону з метою забезпечення інтересів людини, громадянина, держави та суспільства. Такі повноваження можна класифікувати за різними критеріями: 1) за органом, що уповноважений їх реалізовувати; 2) за заходом, під час здійснення якого вони реалізуються; 3) за наслідками, що мають місце через їх реалізацію.

6. Поняття «адміністративна процедура реалізації інспекційних повноважень» практично не зустрічається ні в законодавстві, ні в доктрині адміністративного права, проте таке поняття доцільно використовувати для характеристики визначеного законом порядку інспекційного провадження. А відповідно інспекційне провадження можна визначити як сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій та прийнятих процедурних рішень, спрямованих на встановлення інспекційним органом відповідності поведінки особи вимогам закону, та завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням. Інспекційні провадження можна класифікувати за різними критеріями: 1) за суб'єктом здійснення (за органом, що здійснюватиме інспекційний захід); 2) за об'єктом здійснення (за сферою діяльності особи, щодо якої здійснюватиметься інспекційний захід); 3) за підставами здійснення інспекційного заходу; 4) за формою реалізації (за інспекційним заходом, що здійснюватиметься); 5) за часом проведення тощо.

7. Варто окремо виділити інспекційні правовідносини, що мають свою структуру: суб'єкти та інші учасники інспекційного провадження, а також особи, що сприяють здійсненню інспекційного провадження; об'єкт провадження; предмет провадження; принципи провадження; інспекційні заходи; юридичні факти.

Враховуючи, що інспекційне провадження є одним з видів адміністративного провадження, вважаємо за необхідне особу, щодо якої здійснюється інспекційна діяльність, вважати суб'єктом інспекційного провадження, а не об'єктом, як це визначено наукою податкового права. А інспекційний орган вважатиметься лідируючим суб'єктом інспекційного провадження. Іншими учасниками інспекційного провадження є особи, які заінтересовані в інспекційному провадженні. Особами, які сприяють здійсненню інспекційного провадження відповідно до проекту Адміністративно-процедурного кодексу є представник, спеціаліст, експерт, перекладач, свідок та інші.

Об'єктом інспекційного провадження виступатиме діяльність особи, щодо якої здійснюється інспекційний захід. Предмет інспекційного провадження – це інформація, яка підлягає встановленню під час здійснення інспекційного заходу.

Принципи інспекційного провадження – це вихідні положення, основні правила діяльності інспекційного органу щодо встановлення відповідності певної поведінки особи вимогам законодавства, що забезпечують дотримання прав особи та створенням умов для ефективної діяльності цих органів. Додатково поряд із загально-процедурними потрібно закріпити такі принципи інспекційного провадження: плановість інспекційних заходів; невтручання інспекційного органу у діяльність особи, якщо вона здійснюється в межах закону; етичності.

Під інспекційними заходами розуміється сукупність способів і методичних прийомів, які застосовуються інспекційним органом в межах повноважень, визначених законодавством, що спрямовані на здійснення інспекційної діяльності.

Юридичними фактами є конкретні обставини, настання яких є підставою ініціювання інспекційного провадження.

8. Враховуючи специфіку інспекційних проваджень, їх різноманітність та об'єктивну законодавчу неможливість надати їм адміністративно-процесуальній формі, вважаємо, що така форма їм не притаманна. Натомість наявний порядок здійснення таких проваджень передбачає, що таким інспекційним провадженням характерна адміністративно-процедурна форма. Вона визначається стадійною структурою. З огляду на це, інспекційні провадження умовно можна поділити на стадії: 1) ініціювання інспекційного провадження; 2) відкриття інспекційного провадження та підготовка до здійснення інспекційного заходу; 3) здійснення інспекційного заходу; 4) прийняття адміністративного акта; 5) адміністративне оскарження (факультативна стадія).

Законодавче закріплення цих стадій дозволить здійснювати інспекційні провадження на якіснішому рівні, оскільки кожна стадія складається з низки етапів та процедурних дій, які є обов'язковими до виконання.

9. На стадії ініціювання інспекційного провадження потрібно законодавчо визначити неможливість збільшувати в плані-графіку проведення інспекційних заходів та перелік осіб, щодо яких вони здійснюватимуться, передбачити звужений перелік підстав проведення позапланових інспекційних заходів, обов'язковість вчасного повідомлення особи про позапланові заходи щодо неї (крім окремо визначених випадків).

Доцільно до підстав ініціювання позапланового інспекційного провадження відносити: 1) звернення самої особи до інспекційного органу про здійснення щодо неї інспекційного заходу, 2) обґрунтоване звернення іншої особи до інспекційного органу про правопорушення особи і необхідність проведення інспекційного заходу, 3) виявлення та підтвердження недостовірності даних, заявлених в обов'язковій звітності, поданій особою до інспекційного органу. При чому, другому і третьому пунктам має передувати подання письмового запиту, незадовільна відповідь (відсутність відповіді) на який, і слугуватиме підставою ініціювання позапланового інспекційного провадження.

Окремо варто приділити увагу письмовому запиту (письмове звернення інспекційного органу до особи з вимогою надати інформацію (документи), що знаходиться у її володінні) та підставам його подання, що сприятиме зменшенню кількості позапланових інспекційних заходів.

10. Стадія відкриття та підготовки до здійснення інспекційного заходу розпочинається з прийняття відповідного наказу інспекційним органом на

основі плану-графіку проведення інспекційного заходу. Форма такого наказу, як і усіх інших процедурних рішень (актів) при проведенні інспекційних заходів, повинна бути уніфікована законодавчо. Також Закон має передбачити право особи, щодо якої планується інспекційний захід, бути завчасно ознайомленою зі змістом усіх прийнятих рішень щодо неї.

На етапі підготовки проводиться попередній аналіз діяльності особи на підставі інформації, наявної в інспекційному органі. На основі такої інформації визначається: предмет інспекційного заходу, посадові особи, які уповноважені його здійснювати, період, протягом якого буде здійснюватися інспекційний захід; план його проведення.

На цій стадії потрібно передбачити право на листування між суб'єктами інспекційного провадження, з метою обміну інформацією та попереднього ознайомлення, вивчення об'єкта інспекційного заходу. Потрібно закріпити за особою, щодо якої здійснюється інспекційний захід, право звернутися до інспекційного органу з клопотанням про зупинення здійснення інспекційного заходу, у випадку, якщо на це є відповідна підстава, вичерпний перелік яких має бути визначений законом.

11. Здійснення інспекційних заходів виступає центральною (основною) стадією інспекційного провадження, результати проведення якої можуть мати різні наслідки і для особи, щодо якої здійснюється інспекційний захід, і для самого інспекційного органу та його посадових осіб. Ця стадія має бути детально законодавчо регламентована, зокрема потрібно визначити: право особи, щодо якої здійснюватиметься інспекційний захід, на захист (це право має забезпечуватись відкладенням інспекційного заходу на розумний строк до появи представника); заборону змінювати (розширювати) предмет інспекційного заходу та кола посадових осіб, що його здійснюють; обов'язковість заповнення журналу інспекційних заходів (у випадку якщо він ведеться особою); чіткий та вичерпний перелік підстав для зупинення діяльності особи, щодо якої здійснюється інспекційний захід.

Враховуючи, що інспекційний захід створює суттєві незручності та перешкоджає діяльності особи, щодо якої він здійснюється, та досвід держав Європейського Союзу, вважаємо за доцільне скоротити загальний строк здійснення інспекційного заходу, який не повинен перевищувати 14 днів.

Окрему увагу потрібно приділити роз'ясненням та консультуванню інспекційним органом особи, щодо якої здійснюватиметься інспекційний захід, її прав та обов'язків під час його здійснення. Факт такого роз'яснення та рекомендації, що були надані, необхідно зазначати в акті, що приймається за результатами здійснення відповідного інспекційного заходу.

Стадія здійснення інспекційних заходів закінчується на етапі прийняття рішення (акта) за результатами здійснення інспекційного заходу. Таке рішення має мати законодавчо визначену форму та при необхідності (за

клопотанням особи) попередньо може бути обговорене суб'єктами інспекційного провадження.

12. Стадія прийняття адміністративного акта розпочинається зі звіту про прийняте рішення посадовою особою (головою комісії), яка здійснювала інспекційний захід керівнику відповідного інспекційного органу. До звіту повинні долучатись всі матеріали справи.

Адміністративний акт в інспекційному провадженні – це прийняте інспекційним органом рішення про відповідність діяльності особи, щодо якої здійснювався інспекційний захід, нормам чинного законодавства. Такий адміністративний акт повинен прийматися лише у формі припису (у разі виявлення правопорушень) чи довідки (у випадку відсутності правопорушень) та відповідати вимогам адміністративно-процедурних норм, а також нормам виконавчого провадження, оскільки інспекційне провадження у справі варто вважати цілком завершеним лише після етапу виконання адміністративного акту – коли реально задоволені інтереси заінтересованих осіб, усунуті перешкоди для здійснення ними їх прав і законних інтересів, відновлені в повному обсязі порушені права і законні інтереси, скасовані незаконно накладені обов'язки або незаконне притягнення до відповідальності, припинено протиправну поведінку.

Окремо потрібно закріпити чіткий та вичерпний перелік порушень, які є підставою для видачі інспекційним органом припису, та змогу притягнення до відповідальності посадових осіб інспекційного органу за порушення порядку здійснення інспекційних заходів.

У випадку прийняття інспекційним органом письмового припису з вимогою припинення виявленого порушення чинного законодавства та усунення його наслідків суб'єктами інспекційного провадження потрібно узгодити план заходів щодо усунення виявлених порушень і недоліків, про реалізацію якого особа повинна письмово повідомляти інспекційний орган, що сприятиме зменшенню кількості позапланових інспекційних заходів.

13. Після прийнятого керівником інспекційного органу адміністративного акта за результатами здійснення інспекційного заходу може проходити факультативна стадія – його оскарження. І хоча ми підтримуємо право особи оскаржувати будь-яке рішення, дію чи бездіяльність органу публічної адміністрації, що порушують її права, свободи та законні інтереси, та за результатами здійснення інспекційного заходу вважаємо, що варто оскаржувати саме адміністративний акт як рішення, прийняття якого має юридичні наслідки для суб'єктів провадження. На цій стадії необхідно передбачити змогу інспекційного органу переглядати (змінювати) власне рішення.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Самагальська Ю.Я. Принципи адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень / Ю.Я. Самагальська // Актуальні проблеми прав людини, держави та правової системи: тези доповідей XI Міжнародної студентсько-аспірантської наукової конференції (6 – 8 травня 2001 року). – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені І.Франка, 2011. – С. 59 – 61.

2. Самагальська Ю.Я. Інспекційні повноваження: поняття та види / Ю.Я. Самагальська / Правова система України: сучасний стан та способи подальшого розвитку: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (28 – 29 липня 2012 р.) – м. Запоріжжя, 2012р. – С. 81 – 85.

3. Самагальська Ю.Я. Адміністративна реформа органів публічної адміністрації: сучасний стан. / Ю.Я. Самагальська / Роль права у забезпеченні законності та правопорядку: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (31 серпня 2012 р.) – м. Запоріжжя, 2012 р. – С.72 – 74.

4. Самагальська Ю.Я. Інспекційні повноваження та правова основа їх реалізації / Ю.Я. Самагальська / Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2012. Випуск 56. – С. 209 – 2014.

5. Самагальська Ю.Я. Оскарження адміністративного акта, прийнятого за результатами здійснення інспекційних заходів, в адміністративному порядку / Ю.Я. Самагальська / Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (11 – 12 жовтня 2013 р.) – м. Київ, 2013р. – С.73 – 76.

6. Самагальська Ю.Я. Ініціювання інспекційного провадження як перша стадія адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень / Ю.Я. Самагальська / Митна справа. Науково-аналітичний журнал. № 4 (88), 2013, частина 2, книга 1. – С. 205 – 210.

7. Самагальська Ю.Я. Правове регулювання виконання адміністративного акту / Ю.Я. Самагальська / Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (11 – 12 жовтня 2013 р.) – м. Ужгород, 2013 р. – С. 155 – 157.

8. Самагальська Ю.Я. Стадії інспекційного провадження: загальна характеристика / Ю.Я. Самагальська / Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2013. Випуск 58. – С. 157–162.

9. Самагальська Ю.Я. Здійснення інспекційного заходу як центральна стадія адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень / Ю.Я. Самагальська / Митна справа. Науково-аналітичний журнал. № 5 (89), 2013, частина 2, книга 2. – С. 94 – 101.

10. Самагальська Ю.Я. Правовая регламентация административной процедуры реализации инспекционных полномочий в Украине и Республике Молдова: сравнительно-правовой анализ / Ю.Я. Самагальська / Международный научно-практический правовой журнал «Закон и жизнь». №9/3.2013 – С. 179 – 183.

11. Самагальська Ю.Я. Інспекційні провадження: зміст та стадії. / Ю.Я. Самагальська / Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XIX регіональної науково-практичної конференції (7 – 8 лютого 2013 року) – м. Львів, ЛНУ Франка, 2013. – С. 128 – 130.

12. Самагальська Ю.Я. Прийняття адміністративного акта за результатами здійснення інспекційного заходу / Ю.Я. Самагальська / Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XX регіональної науково-практичної конференції (26 – 27 січня 2014 року) – м. Львів, ЛНУ Франка., 2014. – С. 197 – 200.

13. Самагальська Ю.Я. Письмовий запит в інспекційному провадженні / Ю.Я. Самагальська / PRÁVNÁ VEDA A PRAX V TREŤOM TISÍCROČÍ. Міжнар. наук. конф. (27 – 28 лютого 2015 р.). – Кошице: Ф-т права ун-ту ім. Павла Йозефа Шафарика, 2015. – С. 139 – 142.

АНОТАЦІЯ

Самагальська Ю.Я. Адміністративна процедура реалізації інспекційних повноважень в Україні. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України, Львів, 2015.

Дисертація присвячена дослідженню проблем визначення правової природи адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень та її розмежуванню з контрольними провадженнями. Проаналізовано місце та правовий статус органів публічної адміністрації, що реалізують інспекційні повноваження, серед інших органів публічної адміністрації. Особливу увагу приділено стадіям інспекційного провадження, їх змісту та повноваженням суб'єктів інспекційного провадження на кожній з них.

Охарактеризовано сучасний стан правової регламентації адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень в Україні та в інших європейських державах і визначено пропозиції з удосконалення законодавства у цій сфері.

Ключові слова: орган публічної адміністрації, адміністративна процедура, контрольні провадження, інспекційні повноваження, адміністративна процедура реалізації інспекційних повноважень, інспекційні провадження, інспекційні заходи, стадії інспекційного провадження.

АННОТАЦИЯ

Самагальская Ю.Я. Административная процедура реализации инспекционных полномочий в Украине. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Львовская политехника» Министерство образования и науки Украины, Львов, 2015.

Диссертация посвящена исследованию проблем определения правовой природы административной процедуры реализации инспекционных полномочий и ее разграничения с общей административной процедурой и контрольными производствами.

Изучено исторический путь развития и выделение инспекционных отношений от других административных правоотношений и обосновано их особенности.

Проанализированы систему органов публичной администрации, а также место и правовой статус органов, реализующих инспекционные полномочия, среди прочих органов публичной администрации. Особое внимание уделено стадиям инспекционного производства, таких как инициирование производства, его открытие, порядок проведения инспекционного мероприятия, а также принятие административного акта и его обжалования. Определено содержание каждой из этих стадий и полномочия субъектов инспекционного производства на каждой из них.

Определены акты, которые уполномочены выдавать инспекционные органы при осуществлении инспекционного производства. Отдельное внимание посвящено письменному запросу и административном акте, принятом по результатам осуществления инспекционного мероприятия.

Охарактеризовано современное состояние правовой регламентации административной процедуры реализации инспекционных полномочий в Украине и в других европейских государствах и определены предложения по совершенствованию законодательства в этой сфере. Предложена структура собственного Закона Украины "О инспекционной деятельности", который бы мог вместе с проектом Административно-процедурного кодекса Украины обеспечить качественное регулирование инспекционных отношений в Украине.

Ключевые слова: орган публичной администрации, административная процедура, контрольные производства, инспекционные полномочия, административная процедура реализации инспекционных полномочий, инспекционные производства, инспекционные меры, стадии инспекционного производства.

SUMMARY

Y. Samagalska. Administrative procedure of inspection authorities realization in Ukraine. – On rights of a manuscript.

The thesis for obtaining a scientific degree of the candidate of science (law) on the speciality 12.00.07 – The theory of administration; administrative law and procedure; financial law. – National University «Lvivska Politeknika» Ministry of Education of Ukraine, Lviv, 2015.

The dissertation is devoted to research problems of determination the legal nature of administrative procedure of inspection authorities realization and its distinction with the control proceedings. Legal status of the inspection bodies and their place between other public administrative bodies were analyzed. Special attention is paid to the maintenance of inspection proceeding stages and to the subjects' authorities on each stage of the inspection proceeding.

There are ascertained the present state the legal regulation of administrative procedure of inspection authorities realization in Ukraine and in other European states. Also the suggestions how to improve legislation in this area are made.

Keywords: public administration bodies, administrative procedure, control proceedings, inspection authorities, administrative procedure of inspection authorities realization, inspection proceedings, inspection measures, inspection proceeding stages.

Підписано до друку 22.07.2015 р.
Формат 60×84/16.
Папір друкарський. Ум. друк. арк. 0,9.
Зам. № 249. Наклад 100 пр.

Видавництво «ПАІС»
Реєстраційне свідоцтво ДК № 3173 від 23 квітня 2008 р.
вул. Гребінки 5, оф. 1, м. Львів, 79007
тел.: (032) 225-60-14, (032) 261-24-15
e-mail: pais@mail.lviv.ua; <http://www.pais.com.ua>