

РОЗДІЛ 5

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 349.2

МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЇ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Анпілогов О.В.,
к.ю.н., докторант

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена аналізу проблеми здійснення державного контролю місцевими державними адміністраціями. Доведено декларативність діючих норм Закону України «Про місцеві державні адміністрації», якими визначено компетенцію місцевих державних адміністрацій щодо здійснення контролю. Для побудови теоретичної моделі контрольної діяльності адміністрацій запропоновано застосувати доктринальний підхід щодо її процесуальної форми та виділення контрольного провадження. На підставі наукового підходу О.М. Хольченкова вказано про доцільність виділення таких стадій контрольного провадження, здійснюваного місцевими державними адміністраціями: інформаційна, аналітична, оскарження, виконання рішення. Доведено необхідність виділення контрольного процесу, суб'єктом якого є місцева державна адміністрація та на цій основі сформульовано пропозицію щодо доповнення Закону України «Про місцеві державні адміністрації» окремим Розділом IV «Контроль місцевих державних адміністрацій».

Ключові слова: місцеві державні адміністрації, державний контроль, контрольне провадження, стадії.

Анпилогов О.В. / МЕСТНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ АДМИНИСТРАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОРЕАЛИЗАЦИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ / Национальный университет имени Ярослава Мудрого, Украина

Статья посвящена анализу проблемы осуществления государственного контроля местными государственными администрациями. Доказана декларативность действующих норм Закона Украины «О местных государственных администрациях», которыми определена компетенция местных государственных администраций в сфере контроля. Для построения теоретической модели контрольной деятельности администраций предложено применить доктринальный подход в отношении выделения её процессуальной формы и соответствующего контрольному производству. На основе научного подхода А.Н. Хольченкова указано о целесообразности выделения таких стадий контрольного производства, осуществляемого местными государственными администрациями: информационная, аналитическая, обжалования, исполнения решения. Доказана необходимость выделения контрольного процесса, субъектом которого является местная государственная администрация и на этой основе сформулировано предложение по дополнению Закона Украины «О местных государственных администрациях» отдельным Разделом IV «Контроль местных государственных администраций».

Ключевые слова: местные государственные администрации, государственный контроль, контрольное производство, стадии.

Anpilogov O.V. / LOCAL STATE ADMINISTRATIONS AS SUBJECTS OF STATE CONTROL: LAW IMPLEMENTATION PROBLEMS AND THEIR SOLUTIONS / National Law University named after Yaroslav the Wise, Ukraine

This article analyzes the problem of state control local state administrations. Proved declarative of existing norms of the Law of Ukraine «On Local State Administrations» that's just defined the competence of local administrations in control. To construct a theoretical model of control activity administrations proposed to apply doctrinal approach for the allocation of its procedural form and the corresponding control production. Based on a scientific approach A.N. Holchenkov indicated the feasibility of isolating such steps controlling production carried out by local state administrations: informational, analytical, appeal, execution of the decision. Based on this, we propose to allocate a control process as a set of industries. This proposal would ensure the unity of control procedures, including guarantees the legality of their implementation. It can be implemented by supplementing the Law of Ukraine «On Local State Administrations» Section IV «control of local state administrations». Title IV becomes Section V. Structure section IV should consist of several chapters, which sets out the grounds and procedures for the control of production at every stage. Regarding the appeal stage – appropriate procedures should be laid out with blanket rules that refer to the relevant legislation.

Key words: local government administration, state control, control production, stage.

Правосуб'єктність місцевих державних адміністрацій у сфері здійснення державного контролю впливає з приписів ч. 3 ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [1], якою визначено їх компетенцію щодо здійснення виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Статтю 13 зазначеного Закону надано перелік питань, вирішення яких належить до відання місцевих державних адміністрацій. Виходячи з цього переліку, місцеві державні адміністрації є фактично відповідальними за стан життєдіяльності населення, що проживає на території адміністративно-територіальної одиниці, виконавчу владу у межах якої вони здійснюють, а також рівень розвитку соціально-економічної, фінансової та інших систем та забезпечення правопорядку на цій території.

Належна реалізація цього значного кола повноважень передбачає наділення місцевих державних адміністрацій правом здійснювати державний контроль. Така теза впливає із місця і ролі контролю в державному управлінні як засобу інформаційно-аналітичного характеру, що полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи та усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [2, с. 351-352]. Виходячи з цього, контроль в управлінській діяльності виступає її невід'ємною складовою, а його здійснення дозволяє гарантувати виконання завдань, покладених на місцеві державні адміністрації.

Разом з тим, досвід практичної реалізації місцевими державними адміністраціями завдань і функцій, покладе-

них Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» свідчить про наявність у чинному законодавстві України прогалин і колізій у частині, що стосується врегулювання контрольної діяльності адміністрацій.

У наукових дослідженнях з адміністративного права і процесу проблема контролю, здійснюваного місцевими державними адміністраціями у частині встановлення і реалізації ними правосуб'єктності у контрольних правовідносинах проаналізована недостатньо. Доречно вказати на те, що переважна більшість досліджень була присвячена проблемі правового статусу місцевої державної адміністрації, її керівника, співвідношення централізації і децентралізації в управлінні регіоном. Слід, у цьому аспекті вказати на роботи В.Б. Авер'янова, Ю.В. Боковикова, В.А. Дерещь, М.М. Добкіна, Н.Р. Нижник, В.В. Цветкова та інших. Необхідність дослідження особливостей і змісту контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій визначає необхідність звернення до наукових напрацювань О.Ф. Андрійко, В.М. Гаращука, а також окремих дослідників, які здійснювали науковий пошук на рівні кандидатських дисертацій: Д.В. Лученко, І.С. Орехова, О.М. Хольченков та інші.

Мета статті – обґрунтувати науковий підхід щодо формування теоретичної моделі контрольної діяльності місцевої державної адміністрації.

Предмет контрольної діяльності місцевої державної адміністрації визначено ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» і стосується: збереження і раціонального використання державного майна; стану фінансової дисципліни у бюджетній сфері; використання та охорони природного середовища; охорони культурної спадщини; додержання виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; додержання санітарних і ветеринарних правил, правил благоустрою; додержання правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; додержання законодавства з соціальних питань; охорони праці; додержання громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; додержання законодавства про державну таємницю та інформацію; додержання законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи; діяльності забудовників, яка пов'язана із залученням коштів фізичних та юридичних осіб; додержання законодавства про цивільний захист.

Встановлення предмету контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій обумовлює визначення Законом України «Про місцеві державні адміністрації» підстав контролю, суб'єктів – посадових осіб місцевих державних адміністрацій, уповноважених здійснювати державний контроль, форми контрольної діяльності, процедури контролю, рішення, які мають бути прийняті у результаті здійснення контролю та їх юридичні наслідки. Однак аналіз приписів цього Закону свідчить про відсутність врегулювання більшості з перелічених питань.

Так, межі здійснення контролю визначені лише у деяких статтях зазначеного Закону. Зокрема – у п. 7 ч. 1 ст. 18, де встановлено правообов'язок місцевих державних адміністрацій здійснювати контроль у сфері надання житлово-комунальних послуг; п. 10 ч. 1 ст. 21 – контроль за використанням відходів. У ст. 28 цього Закону, в якій визначено права місцевих державних адміністрацій встановити форму контролю – перевірки, встановлено права давати розпорядження, обов'язкові до виконання, а також залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок й одержувати інформацію та інші дані. У статтях 30-34 аналізованого Закону встановлено обов'язок підзвітності і підконтрольності місцевих державних адміністрацій на різних рівнях управління.

Наявність прогалин у законодавчому регулюванні

контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій визначає необхідність опрацювання, в першу чергу, теоретичної моделі такої діяльності на підставі якої стає можливим формулювання пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства.

У цьому контексті слід відзначити, що Харківською обласною державною адміністрацією були підготовлені пропозиції щодо доповнення проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території», які у серпні 2013 року направлені до Міністерства юстиції України (див. Лист від 09.08.2013 року № 01-39/6444). Серед пропозицій обґрунтовано: визначення порядку здійснення місцевими державними адміністраціями державного контролю, у тому числі – порядок проведення перевірок; конкретні механізми та форми взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами прокуратури, правоохоронними органами з питань забезпечення виконання на відповідній території приписів чинного законодавства, забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян; визначення порядку передачі місцевим державним адміністраціям повноважень органів виконавчої влади вищого рівня, територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; удосконалення правового регулювання діяльності юридичної служби місцевої державної адміністрації. Тож представлені пропозиції стосуються не тільки вдосконалення правового регулювання контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій, але й її правосуб'єктності у питаннях здійснення виконавчої влади на відповідній території.

Вказане означає системний характер проблеми забезпечення дієвості контролю, здійснюваного місцевими державними адміністраціями, а тому запропоновані пропозиції, хоча і сформульовані на підставі опрацювання існуючих проблем правозастосування, однак не дозволяють подолати усі існуючі прогалини у законодавстві, що регулює діяльність місцевих державних адміністрацій, особливо у сфері контролю. На підтвердження вказаному слід зазначити, що пропозиції, які стосуються запровадження процедур контролю сформульовані із використанням бланкетної норми, адже такі процедури пропонуються встановити постановою Кабінету Міністрів України. Крім того, встановлюючи необхідність визначення порядку передачі місцевим державним адміністраціям повноважень органів виконавчої влади вищого рівня та інших територіальних органів виконавчої влади сформульовані пропозиції щодо внесення змін до кореспондуючих норм інших законів потребують додаткового обґрунтування.

У зв'язку із вищевикладеним, системний характер має теоретична модель контрольної діяльності місцевої державної адміністрації, опрацювання якої доцільно здійснювати із використанням надбань дослідників, що присвятили свої роботи обґрунтуванню процесуальної форми контрольної діяльності: Д.В. Лученка, О.М. Хольченкова, І.С. Орехової та інших. У дисертаційному дослідженні Я.Л. Іваненко були проаналізовані загальні питання сутності і змісту неюрисдикційних проваджень, серед яких – виділене контрольне провадження [3].

На думку Д.В. Лученка, доречно виділяти три види стадій контролю: 1) стадії функціонального характеру; 2) стадії логічної послідовності; 3) стадії організації процесу контролю [4, с. 86]. Інший підхід пропонує О.М. Хольченков і виділяє такі стадії контрольного провадження: 1) інформаційна; 2) аналітична; 3) оскарження (факультативна); 4) виконання рішення [5, с. 86].

Запропонований Д.В. Лученком підхід вдається загальним і може бути використаний для обґрунтування стадій контрольних проваджень, що здійснюються у окремих сферах суспільної діяльності. Стосовно пропозиції О.М. Хольченкова, слід вказати, що вона сформульована

відносно конкретного суб'єкта контрольної діяльності – такої, що здійснюється податковою міліцією. Проте запропонований О.М. Хольченковим підхід щодо стадій контрольного провадження може бути поширений не тільки на діяльність податкової міліції, оскільки він враховує специфіку здійснення контрольних дій та ознаки, яким мають відповідати стадії провадження.

Саме тому Я.Л. Іваненко, досліджуючи проблему адміністративних неюрисдикційних проваджень, виділила контрольний вид таких проваджень та приєдналась до підходу О.М. Хольченкова щодо стадій контрольного провадження. До контрольного виду адміністративних неюрисдикційних проваджень Я.Л. Іваненко віднесено провадження, які здійснюються на підставі норм чинного законодавства, що визначають право і обов'язок органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб реалізувати функцію контролю та нагляду [3, с. 65, 70].

У свою чергу, І.С. Орехова обґрунтовує стадійність контрольної діяльності, що вказує на її циклічний характер. Адже, зазначає дослідниця, певні операції та дії контрольного провадження періодично повторюються у часі і послідовно змінюють одна одну, а їх сукупна структура відображає якісний розвиток контрольного провадження у просторі і, насамперед, у часі. На думку І.С. Орехової, доречно вказувати на стадії контрольної діяльності, які запропоновано визначати як зумовлені логікою процесуальної діяльності відносно самостійні послідовно змінюючі одна одну процесуальні операції, об'єднані найближчою метою провадження [6, с. 68-69]. І.С. Орехова наводить думку О.Ф. Андрійко про основні стадії контрольного провадження: а) вибір об'єкта, визначення мети і прийомів контролю; визначення кола контролюючих суб'єктів, що будуть брати участь у здійсненні перевірки та узгодженні їхніх дій; б) прийняття рішення про проведення контролю, з остаточним визначенням органів, що будуть задіяні при проведенні контрольних перевірок; в) ознайомлення з інформацією про об'єкт контролю, повідомлення про час його проведення; г) прийняття рішення за результатами контролю, інформування про фактичний стан об'єкта контролю відповідних органів, підготовка пропозицій та рекомендацій; д) виконання рішень, прийнятих за результатами перевірки [6, с. 70-71; 7, с. 99]. І.С. Орехова обґрунтовує наступні стадії стадій процесу державного контролю у сфері господарської діяльності: підготовчої; інформаційно-аналітичної; коригування [6, с. 10]

Безумовно, виділені О.Ф. Андрійко стадії дозволяють відтворити послідовність здійснюваних під час контролю дій. Однак їх навряд чи можна назвати стадіями контрольного провадження, зважаючи на складність встановлення їх відповідності таким ознакам стадії як завершення кожної стадії прийняттям рішення та його закріпленням у відповідному правовому акті, а також дія різних режимних характеристик на кожній стадії таких як: принципи контрольної діяльності, контрольні-процесуальні гарантії, способи та методи контролю. Саме такі ознаки були виділені В.Г. Крупніним [8] і такий підхід не викликає суттєвих застережень серед вчених. Стосовно стадій, запропонованих І.С. Ореховою, можна зазначити, що такі розглядаються саме як стадії контрольного процесу, а не контрольного провадження, яке є складовою процесу.

Отже, серед перелічених наукових підходів вчених щодо визначення стадій контрольного провадження більшою мірою враховує ознаки стадій науковий підхід, запропонований О.М. Хольченковим, який виділив такі стадії: інформаційна, аналітична, оскарження (факультативна), виконання рішення. Продовжуючи цей науковий підхід, слід зауважити, що стадія оскарження, хоча і дійсно є факультативною, але сама по собі може розглядатись як окремі провадження. При цьому, якщо оскарження рішення, прийнятого за наслідками здійснення аналітичної стадії, відбуватиметься за Законом України «Про звернення громадян» [9], то таке оскарження визначається як адміністративне, а, якщо за Кодексом адміністративного судочинства України [10], коли особа реалізує своє конституційне право на звернення до адміністративного суду за захистом – то судовим.

Виходячи з цього, можна запропонувати виділяти не контрольне провадження, а контрольний процес як сукупність проваджень. Така пропозиція дозволить забезпечити єдність контрольних процедур, включно із гарантіями законності їх здійснення. Вона може бути реалізована шляхом доповнення Закону України «Про місцеві державні адміністрації» Розділом IV «Контроль місцевих державних адміністрацій». Чинний Розділ IV стає Розділом V. Структура Розділу IV має складатись з декількох глав, в яких викладено підстави та порядок здійснення контрольного провадження на кожній його стадії. Стосовно стадії оскарження – відповідний порядок має бути викладений із використанням бланкетних норм, що відсилають до відповідних законодавчих актів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : Підруч. : У двох томах / Ред. Колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – . – Том 1. Загальна частина – 2007. – 592 с.
3. Іваненко Я. Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження : дис... на здобуття наук. ступеня к.ю.н. за спец. : 12.00.07 / Іваненко Яна Леонідівна ; Київський міжнародний університет. – К., 2011. – 213 с.
4. Лученко Д. В. Контрольне провадження : дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лученко Дмитро Валентинович. – Х., 2003. – 169 с.
5. Хольченков О. М. Контрольне провадження в діяльності податкової міліції : дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Олександр Миколайович Хольченков. – Х., 2005. – 183 с.
6. Орехова І. С. Державний контроль у сфері господарської діяльності : адміністративно-правові засади : дис... на здобуття наук. ступеня к.ю.н. 12.00.07 / Ірина Сергіївна Орехова ; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2009. – 186 с.
7. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади : монографія / О. Ф. Андрійко. – К. : «Наук. думка», 2004. – 300 с.
8. Крупин В. Г. К вопросу о стадиях избирательного процесса / В. Г. Крупин // Актуальные проблемы юридического процесса в международном государстве. – Ярославль, 1979. – С. 75
9. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
10. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – № 35-36-37. – Ст. 446