

УДК 342.95

Ю. Я. Самагальська, аспірант кафедри
адміністративного та фінансового права
юридичного факультету ЛНУ ім. І. Франка

ІНІЦІЮВАННЯ ІНСПЕКЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЯК ПЕРША СТАДІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНСПЕКЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

У статті визначено зміст та стадії інспекційного провадження як одного з видів адміністративного провадження, проаналізовано ініціювання інспекційного провадження як перша стадія такого провадження. Зроблено висновок про відсутність єдиного підходу до визначення підстав ініціювання інспекційного провадження та запропоновано їх переглянути та уніфікувати.

Ключові слова: адміністративне провадження, інспекційне провадження, стадії інспекційного провадження, ініціювання інспекційного провадження.

В статье определено содержание и стадии инспекционного производства как одного из видов административного производства, проанализировано иницирование инспекционного производства как первая стадия такого производства. Сделан вывод об отсутствии единого подхода к определению оснований иницирования инспекционного производства и предложено их пересмотреть и унифицировать.

Ключевые слова: административное производство, инспекционное производство, стадии инспекционного производства, иницирование инспекционного производства.

The article outlines the essence and stage of the inspection proceeding as one of the types of administrative proceedings and analyzes the initiation of the inspection proceeding as the first stage of this proceeding. It is concluded that there is no single approach to determine grounds of initiation of the inspection proceeding and proposed to review and unify them.

Keywords: administrative proceeding, inspection proceeding, stages of the inspection proceeding, the initiation of the inspection proceeding.

Питанням інспекційної діяльності як контрольно-наглядової займалися багато вчених адміністративістів, зокрема Банчук О.А., Андрійко О.Ф., Стеценко С.Г., Хавронюк М.І., Гаращук В.М., Лебідь Н.В., Лученко Д.В., Тимошук В.П. та інші. Є численні наукові праці, присвячені здійсненню окремих перевірок різними державними органами, оскільки кожна перевірка має різний ступінь регламентації, регулюється рядом різних нормативно-правових актів, відмінні стадії провадження та відповідно підстави ініціювання. В більшій мірі це зумовлено безсистемністю правового регулювання, аніж специфікою діяльності конкретного органу. Така ситуація призводить до нерозуміння та різночитання в процесі проведення таких перевірок як зі сторони особи, що перевіряється, так і зі сторони перевіряючого.

Інспекційні провадження як частина адміністративних проваджень – це сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій та рішень спрямованих на проведення перевірки особи адміністративним органом та завершується прийняттям та виконанням адміністративного акта. На сьогодні існує нагальна потреба в єдиному законодавчому акті, який би якісно забезпечив правову регламентацію адміністративних проваджень, та інспекційних зокрема. Таким актом мав би бути проект Адміністративно-процедурного кодексу в останній редакції від 03.12.2012 року [1], який покликаний забезпечити правове регулювання адміністративної процедури. В такому разі цей

проект необхідно доопрацювати, оскільки інспекційним провадженням в ньому не приділено належної уваги.

Сьогодні регламентація таких проваджень частково забезпечена Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 року [2], який і вважається рамковим. Проте, не зважаючи на свою прогресивність на момент прийняття, сфера його дії поширюється виключно на господарську діяльність, а отже контроль за діяльністю у інших сферах та за особами, що не є суб'єктами господарювання, даним Законом не передбачений. Показовим є приклад Державної екологічної інспекції України, повноваження якої із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів суб'єктами господарювання визначені Законом, а іншими особами – Положенням про Державну екологічну інспекцію України, затверджене Указом Президента України від 13.04.2011 року [3].

Про обмеженість Закону свідчить і значне коло відносин, пов'язаних зі здійсненням державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності, на яких сфера його дії не поширюється. Так, контроль за дотриманням бюджетного і податкового законодавства регулюється спеціальним законодавством. Спеціальними вважаються закони, що забезпечують реалізацію перевірок в окремих сферах, зокрема це Податковий кодекс України від 02.12.2010 року, Митний кодекс України від 13.03.2012 року та інші.

Варто зазначити, що інспекційні провадження регулюються також різними підзаконними нормативно-правовими актами, що не відповідає ст. 19 Конституції України, прикладом є Наказ Міністерства юстиції України від 22.06.2012 року «Про затвердження Порядку здійснення Державною службою України з питань захисту персональних даних державного контролю за додержанням законодавства про захист персональних даних» [4]. До того ж це регулювання найчастіше недостатньо визначене, що дозволяє органам влади діяти на власний розсуд.

На противагу такому правовому регулюванню інспекційних відносин, нам видається доцільнішим поряд з проектом Адміністративно-процедурного кодексу прийняття окремого Закону України «Про інспекційну діяльність», який був би присвячений виключно інспекційним провадженням та уніфікував порядок їх здійснення.

Інспекційним провадженням як і будь-яким іншим адміністративним провадженням притаманна стадійність (сукупність розмежованих між собою взаємопов'язаних процедурних дій). Кожна стадія інспекційного провадження як і будь-якого іншого адміністративного провадження має свої етапи та дії. Процесуальні дії є первинними складовими такого провадження [5;261].

На нашу думку, інспекційні провадження як частина адміністративної процедури поділяються на стадії:

1. Ініціювання;
2. Відкриття та підготовки адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень;
3. Безпосередня реалізація інспекційних повноважень;
4. Прийняття адміністративного акту.
5. Оскарження прийнятого адміністративного акта (факультативна стадія).

Правове закріплення цих стадій дозволить здійснювати перевірки на якіснішому рівні, оскільки кожна стадія складається з ряду процесуальних дій, обов'язкових до виконання.

Що ж до ініціювання інспекційного провадження як першочергової стадії, то варто зазначити, що діюче законодавство не виділяє його в окрему стадію. Проте, важливість такої стадії ні в кого не викликає сумнівів, тому що саме під час ініціювання провадження адміністративний орган розглядає щодо кого здійснити перевірку і чи є для цього достатні підстави. Саме на основі інформації, зібраної під час ініціювання провадження, адміністративний орган приймає рішення про відкриття чи невідкриття провадження.

Відповідно до проекту Адміністративно-процедурного кодексу ініціювання відбувається шляхом прийняття органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими або службовими особами на виконання своїх завдань і функцій відповідно до закону рішень, реалізація яких потребує здійснення заходів, які стосуються прав і законних інтересів окремих фізичних та/або юридичних осіб [1].

Аналіз чинного законодавства дозволяє виокремити планові та позапланові заходи, які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій. Планові заходи це контрольні заходи, що включені до планів проведення відповідним адміністративним органом. Відповідно до ступеня ризику від діяльності об'єкта (високий, середній та незначний) державним органом визначається періодичність та питання для проведення планових заходів. Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності і періодичність проведення планових заходів, затверджуються Кабінетом Міністрів України [2].

Порядок координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2010 року, встановлює, що у разі коли різні органи фінансового контролю запланували проведення у звітному періоді перевірки одного і того самого суб'єкта господарювання, така перевірка проводиться зазначеними органами одночасно [6].

Важливо, що відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» посадові особи адміністративного органу вправі приступити до проведення цих заходів за наявності підстав для їх проведення та за умови пред'явлення належним чином оформленого направлення, копії наказу про їх проведення та службового посвідчення осіб, які зазначені в направленні. Але суб'єкт господарювання під час здійснення таких заходів має право не допускати посадових осіб державного органу до здійснення цих заходів, якщо вони здійснюються з порушенням вимог щодо їх періодичності, передбачених законом [2].

В Законі також передбачено необхідність затвердження річних (квартальних) планів адміністративним органом до 1 грудня року (до 25 числа останнього місяця кварталу), що передує плановому [2]. Проте, йому не вистачає процедурних норм, як ці плани затверджуються.

Це питання не вирішене і спеціальним законодавством. Знову допоміжними є підзаконні нормативно-правові акти, для прикладу складання плану-графіка проведення перевірок Державною податковою службою здійснюється за допомогою Методичних рекомендацій щодо складання плану-графіка проведення документальних планових перевірок суб'єктів господарювання, затверджених Наказом Державної податкової адміністрації України від 01.04.2011 року. А перевірки Антимонопольним Комітетом України здійснюються на основі Положення про порядок проведення перевірок додержання законодавства про захист економічної конкуренції, затвердженого розпорядженням самого Антимонопольного комітету України від 25.12.2001

року [7]. В Положенні передбачено, що до планів перевірок на наступний рік не включаються суб'єкти господарювання, які були включені в плани перевірок на друге півріччя поточного року, а також перевірки, які початі в поточному році. Цю норму потрібно закріпити законодавчо.

Корисною була б норма, запропонована в проекті Закону України «Про запровадження мораторію на перевірки суб'єктів підприємницької діяльності та внесення змін до Закону України «Про державну податкову службу в Україні»» від 28.05.2009 року про заборону внесення змін до затверджених кварталних планів [8], проте вважаємо, що мова має бути виключно про неможливість збільшення (розширення) переліку осіб, що підлягають перевірці.

Порядок складання та затвердження планів контрольних заходів повинен бути уніфікований в запропонованому Законі України «Про інспекційну діяльність». Потрібно звернути увагу на те, що такі плани мають бути затвержені наказом відповідного адміністративного органу та оприлюднені в порядку, передбаченому законодавством. Це зумовлено необхідністю надання права об'єкту перевірки оскаржити такий наказ, якщо він прийнятий з порушенням законодавства.

Складенням такого плану, затвердженого наказом адміністративного органу, буде завершуватись стадія інспекційного провадження як ініціювання.

Щодо ж до позапланових заходів, то їх ініціювання значно відрізняється, оскільки це заходи, які не передбачені планами роботи адміністративного органу, а отже, їх кількість ніде не обумовлена і нічим не обмежена. Вони проводяться лише за наявності для цього законодавчо визначених підстав і незалежно від раніше проведених перевірок суб'єкта господарювання за рішенням керівника відповідного адміністративного органу, яке оформлене наказом. Деякі науковці пропонують віддати повноваження щодо прийняття рішення про призначення позапланових заходів судовим органам, що має мінімізувати кількість несанкціонованих перевірок. В такому разі адміністративний орган звертався б до суду з обґрунтованою ініціативою провести перевірку. Та зважаючи на судову практику, згідно якої рішення виконавчих органів практично не скасовуються, такий механізм не буде ефективним.

Специфіка позапланових заходів полягає в тому, що стадію ініціювання неможливо чітко виділити від стадії відкриття та підготовки провадження, оскільки вони закінчуються прийняттям одного рішення — про відкриття провадження (наказу про проведення позапланового заходу).

Підставам ініціювання, які визначені у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» варто приділити особливу увагу, оскільки проведення позапланових заходів з інших підстав, не передбачених законодавством, забороняється.

На нашу думку, перелік варто скоротити, зокрема перевірку виконання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення планових заходів можна передбачити як планову на наступний період.

Підставами таких заходів може ініціатива особи: заява суб'єкта господарювання про проведення перевірки за власним бажанням; звернення інших осіб про порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства. Проте потрібно передбачити, що таке звернення має бути обґрунтованим.

Закон виділяє підстави для проведення позапланових заходів і за ініціативою

адміністративного органу, це зокрема виявлення та підтвердження недостовірності даних, заявлених у документах обов'язкової звітності, поданих суб'єктом господарювання, а також неподання у встановлений термін суб'єктом господарювання документів обов'язкової звітності без поважних причин, а також письмових пояснень про причини, які перешкоджали поданню таких документів [2]. В першому випадку, вважаємо достатньою підставою для позапланових заходів, а в іншому — це підстава для запиту, незадовільна відповідь на який слугуватиме підставою для таких заходів.

Непростим питанням є і час, коли суб'єкт господарської діяльності має ознайомитись з наказом про проведення позапланових заходів, оскільки надсилання повідомлення про проведення позапланової виїзної перевірки не передбачається. Очевидно, що посадові особи державного органу будуть здійснювати таке ознайомлення безпосередньо перед реалізацією цих заходів. І в деяких випадках це виправдано. Проте, в такому разі варто використовувати принцип, передбачений у Конвенції Міжнародної організації праці N 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі, що ратифікована Законом України від 08.09.2004 року, де передбачено обов'язок інспекторів повідомляти про перевірку роботодавцю або його представнику, якщо тільки вони не вважають, що таке повідомлення може завдати шкоди виконанню їхніх обов'язків [9]. Тому питання завчасного повідомлення особи з наказом про здійснення перевірки щодо неї має бути обґрунтоване в самому наказі. В іншому разі такий наказ має бути скерований особі наступного дня після його прийняття.

Податковий кодекс України розширює підстави проведення позапланових перевірок, поряд з якими передбачає письмові запити. І хоча запити не вважаються перевірками, проте їм характерні ознаки, притаманні перевіркам: предмет та об'єкт дослідження, підстави реалізації, дії щодо збирання інформації, результатом є рішення (призначення чи непризначення перевірки), яке має юридичні наслідки для платника податків. З огляду на це, вважаємо доцільне переглянути та зменшити кількість підстав для позапланових перевірок, а частину з них, що пов'язані з отриманням інформації, скарги, наявність підозр про порушення платником податку податкового законодавства віднести до підстав скерування письмового запиту. І лише, коли таке питання не може бути вирішене таким шляхом (ненадання відповіді, відповідь не забезпечує вставлення всіх необхідних фактів) це підстава для проведення позапланової перевірки.

Важливо, що незалежно від виду позапланового заходу і органу, що його реалізовує, під час проведення позапланового заходу з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення цього заходу. Тому в наказі про здійснення позапланового заходу потрібно чітко визначити предмет цього заходу, виключивши такі всеохоплюючі формулювання як «з питань дотримання податкового законодавства». Публічну адміністрацію треба спонукати до ретельної підготовки рішення [10;352].

З огляду на все вищенаведене, маємо зробити висновок, що порядок проведення перевірок має бути детально регламентовано на законодавчому рівні, зокрема через прийняття запропонованого Закону України «Про інспекційну діяльність» та приведення у відповідність спеціального законодавства. Закон би визначав:

- зміст та стадії інспекційного провадження та порядок їх здійснення;
- поняття і підстави скерування письмового запиту;
- збалансоване співвідношення між повноваженнями всіх суб'єктів інспекційного

провадження;

- право особи на оскарження рішень адміністративного органу на будь-якій стадії інспекційного провадження;

- обов'язковість вчасного повідомлення особи про позапланові заходи, крім випадків передбачених законом.

В перспективі разом з проектом Адміністративно-процедурного кодексу такий Закон може забезпечити якісне регулювання інспекційних відносин та віддалить Україну від ознак поліцейської держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер Верховної ради України 2789, від 18.07.2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua>.

2. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) \ – 2007 – № 29 \ – ст. 389.

3. Положення про Державну екологічну інспекцію, затверджене Указом Президента України від 13.04.2011 року // Офіційний вісник Президента України від 20.04.2011, 2011 р., № 11, стор. 86, стаття 617.

4. Порядок здійснення Державною службою України з питань захисту персональних даних державного контролю за додержанням законодавства про захист персональних даних, затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 22.06.2012 року // Офіційний вісник України від 16.07.2012, 2012 р., № 51, стор. 197, стаття 2045.

5. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / [Кол. авт. Шемчушенко Ю.С., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Кресіна І.О., Нагребельний В.П. та ін.]; за заг. ред. д.ю.н. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 496 с.

6. Порядок координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2010 року // Офіційний вісник України від 14.01.2011, 2011 р., № 1, стор. 67, стаття 19.

7. Положення про порядок проведення перевірок додержання законодавства про захист економічної конкуренції, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 25.12.2001 року // Офіційний вісник України від 01.03.2002, № 7, стор. 434, стаття 323.

8. Проект Закону України «Про запровадження мораторію на перевірки суб'єктів підприємницької діяльності та внесення змін до Закону України «Про державну податкову службу в Україні»» від 28.05.2009 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=35369.

9. Конвенція Міжнародної організації праці N 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі, ратифікована Законом від 08.09.2004 року // Відомості Верховної Ради України від 17.06.2005, № 24, стор. 1058.

10. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассман; [пер. з нім. Г.Рижков, І.Сойко, А.Баканов]; відп. ред. О.Сироїд. – [2-ге вид., перероблене та доповнене]. – К.: «К.І.С.», 2009. – 552 с.