

13. Віткін Л. М. Місце України у світовій та європейській якості // Стандартизація, сертифікація, якість / Л. М. Віткін. — 2002. — № 3(18). — С. 43–49; Віткін Л. Деякі аспекти впровадження систем менеджменту якості освіти в узах : матеріали 4-ої щорічної міжнародної конференції [«Розбудова менеджмент-освіти в Україні»], CEUME. [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://www.management.com.ua/be/be024.html].

14. Повышение качества высшего образования (Обзор проектов Темпус). — Люксембург : Офис официальных публикаций Европейских сообществ, 2009. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://eacea.ec.europa.eu/tempus/doc/quality_ru.pdf].

15. Про вдосконалення системи акредитації як механізму забезпечення якості освіти на рівні вимог міжнародної освітньої спільноти : Рішення Колегії Міністерства освіти і науки України від 2 червня 2005 р. (Протокол № 5/3-6). [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.mon.gov.ua/laws/02_06_05_2.doc].

16. Ануфрієв М. І. Становлення, розвиток та основні напрямки удосконалення відомчої багатоступенєвої системи підготовки персоналу ОВС / М. І. Ануфрієв // Вісн. Харків. ун-ту внутр. справ. — 1999. — № 9. — С. 16–24.

17. Паскаль Р. Законы природы и бизнеса/ Р. Паскаль // Искусство управления. — 2001.

УДК 342.951(477)

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

Здійснення інспекційних заходів як центральна стадія адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень

У статті визначено сутність адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень як альтернативної назви контрольного провадження. Також проаналізовано її основну стадію — здійснення інспекційних заходів, і висвітлено недоліки її правового забезпечення. Автор пропонує уніфікувати всі види адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень в єдиному законодавчому акті.

Ключові слова: адміністративна процедура реалізації інспекційних повноважень, інспекційне провадження, інспекційні заходи, інспекційні повноваження.

В статье определена сущность административной процедуры реализации инспекционных полномочий как альтернативного названия контрольного производства. Также проанализировано ее основную стадию — осуществление инспекционных мер, и освещены недостатки ее правового обеспечения. Автор предлагает унифицировать все виды административной процедуры реализации инспекционных полномочий в едином законодательном акте.

Ключевые слова: административная процедура реализации инспекционных полномочий, инспекционное производство, инспекционные меры, инспекционные полномочия.

This article sets out the essence of the administrative procedure of realization the inspection authority as an alternative name of the control proceeding. Also it is analyzes it's basic stage — exercising of the inspection measures, and it is highlighted the flaws of her legal provision. The author proposes to unify all types of the administrative procedure of realization the inspection authority in one legal act.

Keywords: administrative procedure of realization the inspection authority, inspection proceeding, inspection measures, inspection authority.

Проблематику контрольних проваджень в різних сферах діяльності досліджувало багато вчених таких як Андрійко О.Ф., Стеценко С.Г., Авер'янов В.Б., Гаращук В.М., Лебідь Н.В., Лученко Д.В. Та сам підхід до питання контролю з огляду на європейські тенденції мінімізації втручання держави в приватне життя повинен бути переглянутий. На сучасному етапі реформуванням контрольної діяльності органів публічної адміністрації в інспекційну займаються Банчук О.А, Хавронюк М.І., Тимошук В.П. та інші. З огляду на це, актуальним видається дослідження процедури реалізації інспекційних повноважень як одного з видів адміністративної процедури.

Під адміністративною процедурою реалізації інспекційних повноважень ми розуміємо сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій та прийнятих процедурних рішень, спрямованих на проведення перевірки адміністративним органом щодо особи, які завершуються прийняттям адміністративного акта і його виконанням.

В даній статті аналізуватиметься центральна стадія адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень – здійснення інспекційних заходів, оскільки саме ця стадія притаманна виключно інспекційній процедурі і її права регламентація процедурних суттєво відрізняється від інших видів адміністративної процедури, наприклад з надання адміністративних послуг.

Така ситуація зумовлена відсутністю єдиного законодавчого акту, який би регулював адміністративну процедуру в цілому, та інспекційні провадження зокрема. Рамковим в цій сфері вважається Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 року [1], який визначає поняття та види контрольних заходів, проте він має дуже вузьку сферу застосування через чималу кількість винятків – сфер, на які Закон не поширюється. Тому практично всі органи публічної адміністрації з різною компетенцією при реалізації інспекційних повноважень керуються самостійно прийнятими підзаконними актами (положеннями, інструкціями) [2]. І якщо стадії ініціювання чи оскарження результатів адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень є схожими в своїй регламентації, то закріплені повноваження щодо здійснення інспекційних заходів є достатньо різноманітними.

Важливість цієї стадії визначається і тим, що згідно проекту Адміністративно-процедурного кодексу України [3] таку стадію визначають як розгляд та вирішення адміністративної справи, а отже саме від правильного та якісного розгляду справи (здійснення інспекційних заходів) і залежить результат адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень. А в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 року [1] ця стадія окреслена як здійснення контрольних заходів.

Чинне законодавство під контрольним заходом встановлює сукупність способів і методичних прийомів інспекційної діяльності (перевірки), які застосовуються адміністративним органом в межах повноважень, визначених законодавством. Враховуючи, що органами контролю є державні інспекції, а їх діяльність називається інспекційною, то ми вважаємо за доцільніше замінити поняття контрольні заходи на інспекційні. Наглядним прикладом навіть серед чинних нормативно-правових актів може бути Наказ Міністра оборони України від 02.12.2005 року Про затвердження Інструкції про порядок проведення інспекційних заходів [4].

Аналізуючи інспекційне законодавство можна визначити такі інспекційні заходи:

1. проведення перевірки;
2. усне опитування громадян та посадових осіб підприємств та отримання пись-

мових пояснень від них у разі порушення;

3. складення протоколів про адміністративне правопорушення;

4. надання документа реагування керівництву відповідного органу щодо усунення недоліків, виявлених під час здійснення заходів;

5. проведення експертизи [4].

На кожному інспекційному заході ми зупинимось детальніше. Щодо проведення перевірок, то сьогоднішня безсистемність правового регулювання призводить до нерозуміння та різночитання в процесі їх проведення як зі сторони особи, що перевіряється, так і зі сторони перевіряючого. Враховуючи, що кожен вид перевірки регулюється по-своєму і відповідно має свій порядок здійснення, спробуємо сформулювати загальний порядок, який на нашу думку мав би здійснюватися інспекційними органами під час реалізації своїх повноважень. Такий порядок як і всю адміністративну процедуру реалізації інспекційних повноважень необхідно закріпити в одному загальному акті. Таким актом міг би стати запропонований нами проект Закону України «Про інспекційну діяльність».

Перевірка проводиться в робочий час суб'єтів інспекційної діяльності та за присутності особи, яка підлягає інспекційній діяльності (чи відповідних уповноважених осіб). Вона повинна проводитись на підставі планів проведення інспекційних заходів відповідно до програми та робочого плану їх проведення.

Початковим моментом здійснення перевірки вважатиметься поява уповноваженого представника інспекційного органу до особи. У випадку, якщо таких представників є кілька (комісія), то голова комісії повинен представити її членів особі (уповноваженому представнику) та ознайомлює зі змістом наказу про її проведення (де зазначається мета, предмет, строки перевірки). Члени комісії зобов'язані пред'явити свої посвідчення посадових осіб відповідного інспекційного органу.

У випадку якщо перевірка невізйна, то вона проводиться в приміщенні інспекційного органу. Початковим етапом в такому разі буде поява особи, що підлягає інспекційній діяльності, до інспекційного органу.

Відсутність особи, щодо якої планується інспекційна діяльність, (особи, що його заміщує) під час перевірки на даний час не перешкоджає проведенню перевірки. Проте, на нашу думку, потрібно дозволити відкласти перевірку через відсутність уповноваженої особи, принаймі один раз. В цій частині варто підтримати пункт ст.76 Проекту Адміністративного-процедурного кодексу [3], де передбачена письмова відмова від участі у розгляді своєї справи.

Особа, яку ознайомили зі всіма необхідними документами, повинна розписатися в направленні. У разі відмови інспекторами складається акт, який засвідчує факт відмови. У такому випадку акт про відмову від підпису у направленні є підставою для початку проведення такої перевірки.

До речі, у відповідності з Наказом Державного комітету України з питань розвитку підприємництва від 10.08.1998 року «Про затвердження форми та Порядку ведення Журналу відвідання суб'єктів підприємницької діяльності контролюючими органами (Журнал реєстрації перевірок)» [6] передбачалось ведення журналу реєстрації перевірок з метою недопущення несанкціонованих перевірок з боку державних органів. Перед початком перевірки всі члени перевіряючої групи зобов'язані були розписатися в журналі (заповнюючи всі графи). Відмова від розпису була підставою для недопущення тих, хто не розписався, до проведення перевірки. Та ця норма не поширюється

на податкові перевірки, адже Податковий кодекс України від 02.12.2010 року позбавив такого права суб'єкта господарювання. Ми вважаємо, що потрібно знову зобов'язати усіх інспекторів розписуватись в журналі.

Перевірка проводиться шляхом встановлення факту дотримання посадовими особами суб'єкта, щодо якого здійснюється інспекційна діяльність, положень нормативно-правових актів. При виявленні фактів порушень члени комісії повинні відібрати письмові пояснення від відповідних осіб, винних у виявлених порушеннях і зловживаннях, а також установити відповідно до законодавства розмір заподіяних збитків, причини й обставини їх виникнення.

Особа, яку перевіряють, зобов'язана надати посадовим (службовим) особам інспекційного органу у повному обсязі всі документи, що належать до предмета перевірки або пов'язані з ним.

Але важливо розуміти, що перелік і види документів, які повинні бути надані інспекційним органам, обмежений їх причинно-наслідковим зв'язком з предметом перевірки. Це означає, що особа зобов'язана надавати не всі документи, які стосуються його діяльності, а лише ті, які мають безпосереднє відношення до предмета перевірки і терміну, що підлягає перевірці. Також варто законодавчо закріпити заборону про зміну (розширення) предмета перевірки, кола посадових осіб, що її здійснюють.

Варто пам'ятати, що всі документи надаються для ознайомлення перевіряючим тільки з дозволу особи, яку перевіряють. Перевіряючі не мають права вилучати оригінали документів, а тільки копії, при цьому копії тільки тих документів, які стосуються предмету перевірки.

У разі неподання, несвоєчасного подання інформації або подання завідомо недостовірної інформації голова комісії повинен скласти протокол про адміністративне правопорушення згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення та доповісти про це керівництву відповідного органу.

Керівники і відповідні посадові особи юридичних осіб та фізичні особи під час перевірки, що проводиться інспекційними органами, зобов'язані виконувати вимоги цих органів щодо усунення виявлених порушень законів і підписати акт (довідку) про проведення перевірки та мають право надати заперечення на цей акт (довідку).

Розпорядження про усунення порушень має містити інформацію про конкретні заходи з зазначенням строку, протягом якого особі необхідно усунути порушення в повному обсязі, а також інформацію про порядок та строки надання особою підтвердження виконання заходів.

У разі виявлення в ході перевірки ознак порушення законодавства голова комісії має право вилучити докази в порядку, встановленому законодавством, для прикладу якщо існує реальна загроза, що відповідні документи, предмети чи носії інформації можуть бути знищені.

Окремим інспекційним заходом можна вважати відбір зрізків продукції, який здійснюється на підставі письмового вмотивованого рішення керівника органу. Він здійснюється посадовою особою у присутності керівника (уповноваженої особи) суб'єкта господарювання або уповноваженої ним особи і засвідчується актом відбору зразків продукції.

Важливо, що діюче законодавство не обмежує права особи на здійснення відео- та аудіозапису при проведенні перевірок. До речі, це дуже ефективний метод для боротьби із зловживаннями з боку перевіряючих.

Окремими статтями у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 року [1] закріплюється право громадських організацій здійснювати захист прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, залучення третіх осіб для захисту (юристів, аудиторів).

Експертиза як окремий вид чи частина інспекційного заходу проводиться у разі, коли для вирішення питань, що мають значення в перевірці, необхідні спеціальні знання у галузі науки, мистецтва, техніки, економіки та в інших галузях. Залучення експерта здійснюється на договірних засадах та за рахунок коштів сторони, що є ініціатором залучення експерта. Інспекційний орган, який призначив проведення експертизи, зобов'язаний ознайомити особу, щодо якої здійснюється інспекційна діяльність (його представника), з рішенням про проведення експертизи, а після закінчення експертизи — з висновком експерта. Висновок експерта є окремим офіційним документом, який долучається до матеріалів справи, і може бути оскарженим в порядку, визначеному законом.

Найпроблемнішим інспекційним заходом вважаємо є зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг. На нашу думку, зупинення діяльності суб'єкта перевірки повинно здійснюватися на підставі судового рішення. У виняткових випадках таке рішення може прийняти керівник інспекційного органу лише у разі суспільної небезпеки, з подальшим підтвердженням такого рішення в судовому порядку.

Під час проведення перевірок службові особи, що здійснюють перевірки, взаємодіють з органами влади, контрольними та правоохоронними органами, місцевими державними адміністраціями. Це означає, що планова перевірка одного інспекційного органу може перерости в позапланову перевірку іншого інспекційного органу. Тому важливо, щоб предмет інспекційного заходу і компетенція інспекційного органу були чітко визначені, це зменшить можливість інспекційного органу зловживати такою практикою.

За день до закінчення строку здійснення інспекційного заходу особі, що перевіряється, голова комісії подає для ознайомлення та підписання офіційний документ, оформлений відповідно до вимог Закону. В основному законодавством закріплено, що строк проведення перевірки визначається з урахуванням обсягу роботи, яку потрібно виконати під час проведення заходу, але він не може перевищувати 30 робочих днів [1]. На нашу думку такий строк повинен бути скорочений до 14 днів, і лише в виняткових випадках збільшений до 30 днів.

Важливо, щоб здійснення інспекційного провадження проходило в найкоротші строки та за можливості в погоджений час з особою, яку перевіряють. Це б дозволило мінімізувати втручання держави (в особі інспекційних органів) в життєдіяльність суспільства як це і передбачалося в Концепції адміністративної реформи в Україні, що затверджена Указом Президента України від 22.07.1998 року [7].

Голова комісії має детально ознайомитися з матеріалами інспекційного заходу, підготовленими кожним учасником його здійснення, та розглянути їх на предмет змісту і форми документування результатів та дотримання основних принципів викладення інформації. Матеріали перевірки складаються з робочих матеріалів (допоміжні неофіційні записи, у яких посадова особа, що здійснює захід, фіксує отриману в його процесі інформацію), офіційної, додаткової та супровідної документації [8]. За результатами їх розгляду голова комісії оцінює підстави, якість розкриття плану інспекційного заходу та приймає відповідне рішення щодо достатності або необхідності доопрацювання матеріалів. Про прийняте рішення голова комісії

повідомляє його учасників і в разі необхідності висуває вимоги (в усній або письмовій формі) щодо доопрацювання матеріалів інспекційного заходу.

У випадку проведення спільних контрольних заходів службовими особами різних інспекційних органів матеріали передаються голові спільної комісії, який відповідає за узагальнення всіх матеріалів контрольних заходів.

Після закінчення перевірки у строк, встановлений наказом про її проведення, голова комісії письмово звітує керівнику відповідного органу, що видав цей наказ, про результати її проведення з конкретними пропозиціями щодо шляхів (форм) реалізації матеріалів. На цьому етапі і закінчується стадія здійснення інспекційних заходів і починається наступна — прийняття адміністративного акту.

На даний час аналіз інспекційного законодавства дозволяє прийти до висновку, що під час здійснення інспекційних заходів особа, яку перевіряють, має більше обов'язків ніж прав, а інспекційні органи — навпаки. Так, дійсно, для здійснення інспекційних заходів органам необхідне відповідне коло повноважень, які б могли забезпечувати реалізацію поставлених завдань. Проте під час здійснення адміністративної процедури реалізації інспекційних повноважень найголовніше віднайти баланс між повноваженнями суб'єктів перевірки, для ефективного здійснення інспекційної діяльності та без завдання збитків діяльності суб'єкта, що підлягає перевірці.

ЛІТЕРАТУРА:

1. 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.
2. Див. напр. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку обліку платників податків і зборів» від 09.12.2011 року // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1562-11>.
3. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 року // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.
4. Наказ Міністра оборони України від 02.12.2005 року Про затвердження Інструкції про порядок проведення інспекційних заходів // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://compracommand.3dn.ru/proverka_ukr.doc.
5. Наказ Державної митної служби «Про затвердження Порядку здійснення контрольних заходів Оперативною митницею та форми документа реагування» від 26.05.2003 року // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0471-03>.
6. Наказ Державного комітету України з питань розвитку підприємництва від 10.08.1998 року «Про затвердження форми та Порядку ведення Журналу відвідання суб'єктів підприємницької діяльності контролюючими органами (Журнал реєстрації перевірок)» // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0619-98>.
7. Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 22.07.1998 року // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
8. Інструкція з підготовки, проведення контрольних заходів з питань фінансово-господарської діяльності та реалізації їх матеріалів у митній службі України, затверджена Наказом Держмитслужби України від 11.05.2004 року // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0646-04>.