

УДК 351.74.

Басова Ю.Ю., к.ю.н., доцент, доцент
кафедри професійних та спеціальних дисциплін
Кримського факультету ОдДУВС

До питання про стадії контрольних проваджень органів публічної адміністрації

Здійснено аналіз наукової, довідкової та навчально-методичної літератури щодо визначення сучасних підходів до розуміння стадій контрольних проваджень органів публічної адміністрації, на основі якого визначено стадії вказаних проваджень, зокрема: підготовчу, на якій здійснюється збір та аналіз ситуації щодо стану об'єкта контрольної діяльності; центральну, на якій проводяться контрольні заходи; заключну, на якій здійснюється «реагування» на виявлену ситуацію.

Ключові слова: контроль, провадження, контрольне провадження, органи публічної адміністрації, стадії, підготовча стадія, центральна стадія, заключна стадія.

Осуществлен анализ научной, справочной и учебно-методической литературы по определению современных подходов к пониманию стадий контрольных производств органов публичной администрации, на основе которого определены стадии указанных производств, в частности: подготовительную, на которой осуществляется сбор и анализ ситуации относительно состояния объекта контрольной деятельности; центральную, на которой проводятся контрольные мероприятия; заключительную, на которой осуществляется «реагирования» на проявленную ситуацию.

Ключевые слова: контроль, производство, контрольное производство, органы публичной администрации, стадии, подготовительная стадия, центральная стадия, заключительная стадия.

The analysis of scientific, information and educational materials to identify new approaches to understanding the stages of control of the proceedings of public administration, on which is defined under these proceedings, namely: the prep, which is the collection and analysis of the state of the object control activities; center, where control measures are carried out, the final, which was «in response» to the situation shown.

Key words: control, implementation, monitoring proceedings, public administration, stage preparatory stage, center stage, the final stage.

Постановка проблеми. Утвердження в діяльності органів публічної адміністрації європейських принципів у сфері захисту прав та свобод громадян, а також розвиток нашої держави у напрямку демократизації правових відносин дає підстави для з'ясування основних недоліків в діяльності вказаних органів. Вказане обумовлює необхідність дослідження та запровадженні правових, демократичних та соціальних форм діяльності, як держави в цілому, так і органів публічної адміністрації.

Основними принципами, яким має відповідати діяльність органів публічної адміністрації є такі: верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації; законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян; прозорчості як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні

публічних ресурсів; підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового; відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність [1, с.26-27].

Одним з принципів, якому відведено провідне місце в системі принципів діяльності органів публічної адміністрації є принцип законності, який визначає, що діяльність органів публічної адміністрації має здійснюватись відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом, проте аналіз чинного законодавства дозволяє вказати, що порядок здійснення контрольних проваджень органів публічної адміністрації урегульований, в основному Указами Президента України, Постановами Кабінету Міністрів України, а також іншими підзаконними нормативно-правовими актами, в основному - інструкціями, наказами, в тому числі - спільними наказами. Хоча підзаконна нормотворчість дозволяє забезпечити оперативність вирішення окремих питань контрольних проваджень, проте складно, за таких умов, гарантувати стабільність та передбачуваність окремих правил здійснення відповідних процедур.

Аналіз досліджень і публікацій. Слід відзначити, що дослідження стадій контрольних проваджень органів публічної адміністрації слід ґрунтувати на наукових здобутках вчених, які досліджували загальнотеоретичні проблеми контролю та нагляду в державному управлінні. Так, окремі питання контролю та нагляду певною мірою висвітлюються у роботах В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, Л.В.Ковалюк, В.В. Копейчикова, П.М. Рабіновича, А.О. Селіванова, М.М. Тищенко, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка та інших наукових діячів.

Зважаючи на вказане вище, **метою запропонованої статті** є аналіз сучасних теоретичних підходів щодо визначення стадій контрольних проваджень органів публічної адміністрації. Наукова новизна полягає в визначенні стадій контрольних проваджень органів публічної адміністрації, що має стати основою для вдосконалення їх правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи безпосередній розгляд процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації, слід відзначити, що в роботах науковців вже були неодноразові спроби виділення процесуальної складової відносин у сфері діяльності окремих державних органів, серед яких відзначимо роботи: С.В. Лихачова «Дозвільне провадження в адміністративному процесі» що була захищена в 2001 році, Д.В. Лученка «Контрольне провадження», що була захищена в 2003 році, О.М. Хольченкова «Контрольне провадження в діяльності податкової міліції», що була захищена в 2005 році, Ю.В. Гаруста «Правове забезпечення контрольної діяльності податкових органів України», що була захищена в 2008 році, С.І. Нечипоренко «Адміністративно-правові засади проходження служби в органах прокуратури», що була захищена в 2010 році, Полівчука Д.П. «Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ» що була захищена в 2011 році та інші. Науковий доробок вказаних та інших вчених довіл доцільність застосування процесуально-процедурного підходу до певних видів відносин, серед яких контрольні, у сфері проходження служби, дозвільні та ін., саме тому їх напрацювання мають бути враховані при побудові моделі контрольних проваджень органів публічної адміністрації, при цьому беззаперечною основою такої моделі мають бути теоретичні положення, які вже сприйняті адміністративно-правовою доктриною і складають підґрунтя її подальшого розвитку.

Слід відмітити, що у сфері публічного адміністрування контроль здійснюється за такими основними напрямками діяльності: дотримання планової, фінансової, ціноутворювальної, договірної, технологічної, виконавчої, трудової та інших різновидів державних дисциплін; використання основних та оборотних засобів, інших державних ресурсів; виконання природоохоронного законодавства; підбір та розстановка кадрів у державному секторі; виконання соціальних програм; стан боротьби з правопорушеннями у сфері державного управління тощо. Ці напрямки контрольної діяльності є основними (але не вичерпними), від них в цілому залежить поступовий розвиток держави.

Серед основних напрямків контролю можна виокремити менш і більш важливі (пріоритетні, тобто такі, стан справ в яких істотно впливає на розвиток суспільства, є життєво важливим не лише для окремої держави, але, часом, світу в цілому і які потребують самого серйозного підходу до відслідковування процесів, що в них відбуваються). Ці сфери безпосередньо пов'язані з безпекою людини або держави. Неконтрольований хід справ у таких сферах може загрожувати самому існуванню людини, цивілізованим правовідносинам. До пріоритетних напрямків контролю В.М. Гарашук відносить: екологічний (забезпечує екологічну безпеку людини), фінансовий (забезпечує внутрішню фінансову безпеку держави), митний (зовнішня економічна безпека) і контроль за застосуванням законодавства про боротьбу з корупцією, організованою злочинністю й тероризмом (зовнішня й внутрішня безпека суспільства від руйнівних процесів корупції, особиста й загальна громадська безпека) [2, с.13-14].

Враховуючи існування різних видів контролю у сфері публічного адміністрування, можна передбачити виділення різних видів контрольних проваджень, разом з тим їх стадії, хоча і будуть мати певну специфіку, однак призначення та завдання кожної залишатиметься тими, які передбачені щодо контрольнього провадження в цілому.

У науці адміністративного права визначають поняття стадій провадження як відносно відмежованої, виділеної в часі й логічно пов'язаної сукупності процесуальних дій (процедур), які відрізняються колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами [3, с. 488].

Визначають, що стадія контрольнього процесу може бути визнана автономною за умови додержання низки умов: а) поряд із загальними завданнями, що властиві контрольньому процесу в цілому, кожна окрема стадія повинна характеризуватися своїми особистими завданнями, які відрізняються від завдань інших стадій (невиконання цих завдань перешкоджає подальшому нормальному продовженню процесу); б) необхідно, щоб стадія була неминучою, об'єктивно зумовленою в цьому процесі; в) положення та повноваження суб'єктів на кожній самостійній стадії має відрізнитись від положення та повноважень суб'єктного складу інших стадій; г) кожна наступна стадія є контрольною по відношенню до попередньої; д) кожна самостійна стадія повинна являти собою сукупність процесуальних дій та відносин, встановлених законом, завершуватися прийняттям рішення та закріплюватися у відповідному правовому акті; е) на окремих стадіях контрольнього процесу діють різні режимні характеристики: принципи контрольньої діяльності, контрольньо-процесуальні гарантії, способи та методи контролю [4, с. 81-82].

Питання виділення стадій контрольньої діяльності в літературних джерелах характеризується відсутністю єдності думок науковців з цього приводу. Різнобічність думок пояснюється тим, що в юридичній науці виділяються такі стадії: а) стадії логічної послідовності (вивчення та узагальнення фактичних обставин справи, їх юридична кваліфікація та винесення рішення у справі); б) стадії функціонального призначення

(проявляються в конкретних видах процесу, коли враховуються безпосередня функція того або іншого етапу, коло суб'єктів, які беруть у ньому участь, та їх повноваження). У науковій літературі також виділяють стадії організації процесу контролю [2, с. 88].

Розглядаючи стадії контрольних проваджень органів публічної адміністрації, слід навести думку Д.М. Бахраха, який називає загальними для адміністративного процесу, а значить і для кожного з проваджень, що входять до нього, такі стадії: а) аналіз ситуації (у різних провадженнях вона може називатися по-різному: адміністративне розслідування; перевірка скарги; обговорення правового акту та ін.), у ході якої збирається, вивчається інформація про фактичний стан справ, реальні факти, існуючі проблеми. Ця інформація фіксується на матеріальних носіях у вигляді протоколів, довідок, схем, звітів і є основою управлінських рішень; б) ухвалення рішення (наказу, постанови, інструкції), в якому фіксується воля суб'єкта влади. Рішення – це свідомий, вольовий акт вибору однієї з існуючих можливостей. У ньому міститься імперативна, нова інформація, створена суб'єктом влади; в) виконання рішення. Велике значення має матеріалізація приписів, перетворення їх у реальні дії, права, відносини, процеси, блага [5, с. 155-156].

В.М. Горшеньов та І.Б. Шахов при розгляді контрольно-процесуальних стадій, виділили: по-перше, стадії логічної послідовності в контрольному процесі: а) встановлення фактичних обставин справи, куди належать операції, пов'язані з аналізом фактичних даних, доказом їх повноти та вірогідності; б) вибір та аналіз норм, у випадках, коли операції пов'язані з дослідженням юридичних норм, встановленням їхньої юридичної сили та ін.; в) вирішення справи, виражене в акті застосування права; по-друге, стадії функціонального характеру: а) організаційно-підготовча стадія; б) стадія встановлення фактичних обставин справи, аналіз фактів; в) стадія розробки та прийняття рішення, рекомендацій або інформування компетентних органів про свої висновки та приписи з удосконалення діяльності підконтрольних об'єктів; г) стадія перевірки виконання рішення, прийнятого за результатами контролю [6, с. 160-167].

Н.В. Селівон пропонує такі стадії контрольного процесу: а) вибір об'єкта контролю та засобів його здійснення; б) спостереження та перевірка з метою виявлення фактичного стану справ; в) аналіз (порівняння фактичного виконання з поставленими цілями, заданою програмою діяльності та оцінка припущених відхилень та порушень); г) розробка та прийняття рішень, рекомендацій щодо поліпшення справ або інформування компетентних органів про власні висновки та пропозиції з поліпшення діяльності відповідного підконтрольного органу; д) виконання рішення, яке дозволить усунути причини порушень у майбутньому [7, с. 49-50].

В.А. Клімов розглядає такі стадії функціонального призначення: а) збір та обробка інформації (інформаційна стадія); б) аналіз одержаної інформації (аналітична стадія); в) розробка та здійснення коригуючої дії (стадія коригування) [8, с. 14]. Кожна стадія функціонального призначення в контрольному процесі має свої межі в часі та просторі, складається із специфічної діяльності, яка здійснюється спеціальними суб'єктами та тих контрольно-процесуальних правовідносин, які при цьому виникають, розвиваються, одержують своє завершення або переходять у наступні стадії процесу, де в специфічних умовах перевіряється законність та обґрунтованість їх виникнення, наявність достатніх підстав для їх продовження та розвитку [6, с. 166].

В.М. Гаращук, характеризуючи контрольну діяльність у державному управлінні, описує стадії організації процесу контролю, які розділяє на три стадії: а) підготовча,

на якій проводиться вибір об'єкта контролю; визначаються предмет контролю (встановлюється, що слід перевірити) та засіб здійснення контролю; підбираються (призначаються) особи, які будуть здійснювати контроль; складаються плани його проведення; б) центральна (або аналітична), на якій проводиться збирання та обробка інформації, яка аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, який перевіряється, оскільки інформація, отримана від його керівництва та з інших джерел, часто не співпадає; в) підсумкова (заклучна), до якої належать такі дії: прийняття рішень за підсумками контролю; доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; наступний контроль за виконанням рішень, що прийняті за підсумками контролю. Крім того, вказаний автор зазначає, що стадії-дії при проведенні контролю не завжди наявні в повному обсязі. Наприклад, не завжди результати контролю необхідно доводити до відома громадськості або правоохоронних органів (але завжди до відома зацікавлених осіб). Це загальна схема, якою досить часто користуються [2, с. 87–88].

Є.А. Кочерін в роботі «Основи державного та управлінського контролю» описує конструкцію стадій контролю, запропоновану Джорджем Моррісеєм, який виділяє такі стадії: а) встановлення стандарту або початкової точки контролю; б) процедура вимірювання; в) контрольні механізми; г) оцінка ефективності контролю [9, с. 108-109].

В цьому випадку вводиться новий елемент – контроль контролю, тобто оцінка механізму контролю. У зазначеній роботі Є.А. Кочерін виділяє чотири основні стадії контрольного процесу: а) встановлення норм функціонування; б) встановлення даних про фактичний результат виконання; в) порівняння і оцінка фактичного і очікуваного результатів виконання; г) розробка і здійснення коригуючих дій [9, с. 108-109]. Оскільки важливо, щоб операція була завершена до встановленого терміну і у відповідності до плану, процес коригування здійснюється не після її завершення, а в її ході, тобто використовується метод направляючого контролю.

На наш погляд, класифікація стадій контрольного процесу, запропонована В.М. Гарашуком є найбільш вдалою та такою, що відповідає умовам автономності кожної стадії і тому перевагу можна віддати саме зазначеній конструкції.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід відзначити, що для контрольних проваджень органів публічної адміністрації, спільними є певні дії, пов'язані з підготовкою до контрольної діяльності, проведення контрольних дій, підведення підсумків здійснення контрольних дій. Таким чином, у межах контрольних проваджень органів публічної адміністрації доцільно виокремлювати три стадії: а) підготовчу, на якій здійснюється збір та аналіз ситуації щодо стану об'єкта контрольної діяльності, планування цієї діяльності, вирішуються питання її ресурсного забезпечення, накреслюються можливі шляхи взаємодії між підрозділами при її здійсненні, провадяться необхідні підготовчі дії (готуються документи, направляються запити тощо); б) центральну, на якій проводяться контрольної заходи, які включають у себе такі дії, як спостереження, виявлення, збирання та обробка інформації, порівняння реального стану справ на об'єкті зі встановленими правилами, тобто аналізується відповідність стану підконтрольного (піднаглядного) об'єкта встановленим вимогам; в) заключну, на якій здійснюється «реагування» на виявлену ситуацію, прийняття рішень за підсумками контролю, доведення його до адресата.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / автори- упоряд.: І. Коліушко, В. Тимошук. — К., 2006. — 32 с.
2. Гарашук В.М. Контроль та нагляд в державному управлінні / В.М. Гарашук . — Х.: Фоліо, 2002. — 176 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). — К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. — 584 с.
4. Лученко Д.В. Контрольне провадження: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лученко Дмитро Валентинович. — Х., 2003. — 180 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах . — М.: Норма, 2002. — 443 с.
6. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов . — М.: Юрид. Лит., 1987. — 176 с.
7. Селивон Н.Ф. Контрольная функция местных советов народных депутатов / Н.Ф. Селивон . — К.: 1980. — 147 с.
8. Климов В.А. Социальный контроль в развитии социалистическом обществе / Под ред. В.Ф. Листвина. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1984. — 100 с.
9. Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля / Е.А. Кочерин. — М.: Информационно-издательский дом «Филинь», 2000. — 386 с.

УДК 347.73

Мінаєва О.М., к.ю.н., суддя Харківського
апеляційного адміністративного суду

Облік при визначенні об'єкту та бази оподаткування

У статті автор аналізує облік об'єктів оподаткування, його складових, елементів бази оподаткування, що здійснюється шляхом застосування принципів та методів бухгалтерського обліку в режимі та з метою оподаткування.

Ключові слова: об'єкт оподаткування; база оподаткування; облік; бухгалтерський облік; дохід (прибуток).

В статье автор анализирует учет объектов налогообложения, его составляющих, элементов базы налогообложения, осуществляется путем применения принципов и методов бухгалтерского учета в режиме и в целях налогообложения.

Ключевые слова: объект налогообложения; база налогообложения; учет; бухгалтерский учет, доход (прибыль).

The article analyzes the Inventory of taxation, its components, elements of the tax base that is carried out by applying the principles and methods of accounting regime and tax purposes.

Keywords: object of taxation, the tax base, accounting, bookkeeping, income (profit).

Актуальність теми. Систематизація підходів податкового обліку складових об'єкту чи бази оподаткування дозволяє виокремити деякі особливості в регулюванні обліку основних системотворюючих конструкцій об'єкту оподаткування. До них відносяться: дохід (прибуток), заробітна плата, валові витрати, амортизаційні відрахування тощо. Саме на особливостях обліку об'єктів оподаткування ми зупинимо увагу в цій публікації, оскільки вважаємо, що правильне тлумачення положень законодавства із зазначеної проблематики сприятиме більш досконалому правому