

УДК 351.753

**Т.І. Шапочка,**  
кандидат юридичних наук

## **ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ СТАДІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЗА ЗАКОННІСТЮ У СФЕРІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*У статті виділено стадії в межах контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності. Автором розглянуто особливості, притаманні стадіям організації контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності.*

**Ключові слова:** стадії, контроль, нагляд.

*В статье выделены стадии в рамках контроля и надзора за законностью в сфере разрешительной деятельности. Автором рассмотрены особенности, присущие стадиям организации контроля и надзора за законностью в сфере разрешительной деятельности.*

**Ключевые слова:** стадии, контроль, надзор.

*Paper highlights the stages in the support of control and supervision over the legality in the sphere of permitting activities. The author considers the peculiarities inherent to the stages of organization of control and supervision over legality in the sphere of permitting activities.*

**Keywords:** stage, control, supervision.

Будь-яких норм, що визначають кількість, найменування, зміст стадій у тому чи іншому адміністративному провадженні, не існує. Вирішення питання про кількість, найменування, зміст стадій залежить не лише від характеру адміністративного провадження і ступеня його врегульованості адміністративно-процесуальними нормами, а й від позиції того чи іншого дослідника. Отже, в різних літературних джерелах можна зустріти найрізноманітніші варіанти вирішення питання про стадії тих чи інших адміністративних проваджень [1, с. 332].

Загальними для адміністративного процесу, а значить, і для кожного з проваджень, що входять до нього, Д.М. Бахрах пропонує виокремлювати такі стадії: а) аналіз ситуації (в 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, наявні проблеми (зазначена 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 наявних можливостей, у якому міститься імперативна, нова інформація, створена суб'єктом влади); в) виконання рішення, адже велике значення має матеріалізація приписів, втілення їх у реальних діях, права, відносини, процеси, блага [2, с. 155–156].

Визначаючи процесуальні стадії як відносно уособлену, відділену часом і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та розв'язання відповідних завдань конкретного адміністративного

провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький та В.М. Гаращук виділяють такі стадії адміністративно-процесуальної діяльності: а) стадію аналізу ситуації, в ході якої збирають та фіксують інформацію про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюють перспективу подальшого руху справи, приймають рішення про необхідність такого руху; фактично, ця стадія становить порушення адміністративної справи; б) стадію прийняття рішення у справі, в ході якої дають юридичну оцінку зібраної інформації, повно та всебічно досліджують матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, приймають конкретне рішення; в) стадію оскарження або опротестування рішення у справі, що носить факультативний характер; г) стадію виконання прийнятого рішення, в ході якої логічно завершується діяльність у адміністративній справі; важливість цієї стадії обумовлено тим, що без неї все провадження у справі фактично втрачає сенс, набуваючи суто формального характеру [3, с. 213–214].

Адміністративно-процесуальною стадією, на думку О.В. Кузьменко, є відносно відокремлені частини адміністративного провадження, які становлять сукупність процесуальних етапів, спрямованих на досягнення локального завдання в рамках загальної мети вирішення індивідуально-конкретної справи [1, с. 220]. Визначаючи процесуальні стадії як компонент юридичного процесу, яким характеризується динамізм правової форми, що відображає комплекс взаємопов'язаних процесуальних обставин, які відбуваються в часі і спрямовані на досягнення оптимальних результатів правової діяльності, вказаний автор зазначає, що юридичному процесу притаманні такі процесуальні стадії: порушення справи; аналіз ситуації; прийняття рішення; виконання рішення; перегляд рішення [1, с. 69]. Вивчаючи питання виокремлення процесуальних стадій зазначений автор відзначає, що існує дуже багато точок зору правників щодо кількості стадій в окремих провадженнях, але це не має принципового характеру. Стадії можна подовжувати, можна дробити на окремі дії, називати основними або допоміжними, давати їм різні назви тощо. Принципово важливим тут є те, що в підсумку стадії повинні повно і точно відображати цілісну картину провадження як сукупність окремих дій або операцій, що здійснюються в процесі реалізації адміністративно-правових норм [1, с. 220].

Характеризуючи стадії адміністративного провадження як послідовно змінюючі одна одну операції, що логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративного провадження, С.Г. Стеценко вирізняє п'ять стадій адміністративного провадження: а) порушення провадження в адміністративній справі (в її ході здійснюється збір фактичних даних, за якими оцінюється перспектива подальшого руху справи; результатом завершення стадії аналізу ситуації є підготовка одного чи декількох варіантів вирішення (правового регулювання) ситуації); б) розгляд адміністративної справи (фактично центральна стадія адміністративного провадження, в ході якої здійснюються заходи, спрямовані на вивчення всіх обставин справи); в) прийняття рішення у справі (в ході цієї стадії оформляється рішення уповноваженого органу (посадової особи) щодо адміністративної справи); г) виконання рішення (на цій стадії завершується адміністративне провадження, що свідчить про її особливу важливість; за суттю всі попередні стадії будь-якого провадження існують задля забезпечення виконання рішення); д) оскарження чи опротестування рішення в справі (ця стадія, на відміну від інших, має факультативний характер) [4, с. 269].

До основних стадій провадження, котрі властиві в цілому адміністративно-процесуальній діяльності, М.М. Тищенко відносить: а) стадію аналізу ситуації, в

ході якої збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху; цю стадію можна також назвати стадією порушення адміністративної справи; б) стадію прийняття (ухвалення) рішення в справі, в ході якої: а) дається юридична оцінка зібраної інформації; б) повно й всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, ухвалюється конкретне рішення; в) стадію виконання (або звернення до виконання) ухваленого рішення, в ході якої дістає логічне завершення вся діяльність щодо адміністративної справи (підкреслимо важливість цієї стадії, оскільки без неї все провадження в справі практично втрачає сенс, перетворюється на формальність); г) стадію оскарження, або опротестування рішення в справі (ця стадія має факультативний характер) [5, с. 487–488].

Підбиваючи підсумок викладеному вище, слід приєднатися до думки В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, які зазначають, що якщо уважно проаналізувати викладені точки зору, можна зробити такий висновок: відмінності в поглядах на стадії адміністративного процесу не мають принципового характеру. Їх можна збільшувати, можна дробити на окремі дії, характеризувати як основні або допоміжні, по-різному називати тощо. Принципово важливим тут є таке: стадії повинні повно і точно відображати саму процедуру провадження, ті окремі дії або операції, які здійснюються у процесі реалізації адміністративно-правових норм [6, с. 333; 1, с. 220].

Таким чином, слід зазначити, що для всіх видів контролю та нагляду, який здійснюють уповноважені на те суб'єкти контролю та нагляду у сфері дозвільної діяльності, спільними є певні дії, пов'язані з підготовкою до здійснення контролю та нагляду, проведенням контролю та нагляду, підведенням підсумків здійснення контролю та нагляду. Отже, в межах контролю та нагляду у сфері дозвільної діяльності можна виділити три стадії: по-перше, підготовчу, на якій здійснюється збір та аналіз ситуації щодо стану об'єкта та предмета контролю та нагляду, планування цієї діяльності, вирішуються питання її ресурсного забезпечення, окреслюються можливі шляхи взаємодії між суб'єктами при її здійсненні, провадяться необхідні підготовчі дії (готуються документи, направляються запити тощо); по-друге, центральна, на якій безпосередньо здійснюється контроль та нагляд, проводяться заходи, які включають у себе такі дії, як спостереження, виявлення, збирання та обробку інформації, порівняння реального стану справ на об'єкті зі встановленими правилами, тобто аналізується відповідність стану підконтрольного (піднаглядного) об'єкта встановленим вимогам; по-третє, підсумкову (заключну), на якій здійснюється "реагування" на виявлену ситуацію, прийняття рішень за підсумками контролю та нагляду, доведення його до адресата.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кузьменко О.В.* Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Кузьменко ; Нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006. – 404 с.
2. *Бахрах Д.Н.* Административное право России : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : Норма, 2002. – 443 с.
3. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
4. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України : навч. посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підр. : у 2-х т. – Т.1. Загальна частина / В.Б. Авер'янов; за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Вид-во "Юридична думка", 2004. – 584 с.
6. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

Отримано 18.12.2015