

УДК 342.92

Гаркуша Ліана Сергіївна –

студентка магістратури

*Інституту підготовки кадрів для органів юстиції України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Liana S. Harkusha –

Master's student of

Personnel Training Institute for the Bodies of Justice

Yaroslav Mudryi National Law University

(77 Pushkinska Street, Kharkiv, 61024, Ukraine)

Контрольно-наглядова процедура

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України розглянуто сутність контрольно-наглядової процедури, її стадії та значення у сфері господарської діяльності, митній та податковій сферах. Особу увагу приділено визначенню понять "контроль" і "нагляд".

Ключові слова: *контроль, нагляд, стадії, адміністративна процедура, митний контроль, податковий контроль, контроль у сфері господарської діяльності.*

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины рассмотрено сущность контрольно-надзорной процедуры, ее стадии и значение в сфере хозяйственной деятельности, таможенной и налоговой сферах. Особое внимание уделено определению понятий «контроль» и «надзор».

Ключевые слова: *контроль, надзор, стадии, административная процедура, контроль в сфере хозяйственной деятельности, таможенный контроль и налоговый контроль.*

L.S. Harkusha The Control-Supervision Procedure

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, the control and supervisory administrative procedures, their stages and significance in the field of economic activity, customs and tax areas are considered. Special attention is focused on the definition of the concepts of «control» and «supervision». The control and supervision procedure is divided into the following stages: 1) initial (preparatory); 2) central (analytical); 3) total. Some scholars identify the fourth additional stage of appeal decisions, actions or inactivity of the public administration entity. The initial (preparatory) stage is aimed at preparing and ensuring control in the future. Regardless of the scope within its boundaries, the reasons and grounds for control are determined, the subject is determined, the term for conducting, the participants in the procedure, the decision on the control is taken and made in accordance with the legislation, in some cases the controlled subject is informed, etc. Within the central (analytical) stage, the collection of information is carried out using various techniques and methods, its research and analysis, and the final decision, which reflects the previous results of control and reasoning of the controlled entity. At the final stage, the administrative body decides on the results of control, namely: in the control process, violations were found or not. The stage of the appeal is implemented on the initiative of the controlling entity and is a form of legal protection of the rights of individuals in relations with the administrative body. The detailed administrative control and supervision procedure should be one of the guarantees of the prevention of corruption manifestations.

Keywords: *control, supervision, stages, administrative procedure, customs control, tax control, control in the field of economic activity.*

Постановка проблеми. Вироблення та встановлення загальних правил здійснення контролю (нагляду) у різних сферах функціонування держави сприятиме

забезпеченню прав приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування. Судова практика свідчить про значимість таких правил при вирішенні питання про правомірність

або протиправність рішень, дій чи бездіяльності представників влади. Так, 23.01.2018 р. Верховний Суд ухвалив постанову, в якій зазначив, що порушення фіскальним органом порядку повідомлення платника податку про проведення перевірки, який передбачений ст. 79 ПК України, порушує право платника податків на присутність під час проведення перевірки. За наслідками розгляду справи Верховний Суд визнав протиправними дії органу фіскальної служби щодо проведення документальної невідомої перевірки Державного підприємства з питання своєчасності сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; визнав протиправним та скасував рішення про застосування штрафних санкцій та нарахування пені за несплату (неперерахування) або несвоєчасну сплату (несвоєчасне перерахування) єдиного внеску.

Отже, недотримання контрольно-наглядової процедури може призвести до визнання протиправними дій контролюючого органу та скасування його рішень про накладення стягнень, навіть якщо були виявлені явні порушення законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика контрольно-наглядової процедури була предметом досліджень В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. М. Артеменка, В. М. Гаращука та інших. Проте, незважаючи на чималу кількість напрацювань у юридичній літературі мало уваги приділялося дослідженню сутності контрольно-наглядових процедур у сфері господарської діяльності, митній та податковій сферах.

Невирішені раніше проблеми. З огляду на законодавчі ініціативи щодо прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» потребують окремого вивчення питання застосування правил загальної адміністративної процедури до здійснення контрольно-наглядової діяльності.

Метою статті є дослідження сутності, змісту та значення контрольно-наглядової процедури, аналіз її стадій з урахуванням особливостей у сфері господарської діяльності, митній, податковій сферах діяльності суб'єктів публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Тлумачення термінів «контроль» і «нагляд» міститься у Великому тлумачному словнику

сучасної української мови, де контроль – це перевірка, облік діяльності кого -, чого-небудь, нагляд за чимось; або установа чи організація, що здійснює нагляд за ким -, чим-небудь або перевіряє його [1, с. 451]. Нагляд, за вказаним словником, це: 1) дія зі значенням наглядати; 2) група осіб чи орган влади, що наглядають за ким -, чим-небудь [1, с. 555]. З огляду на ці визначення, зазначені вище терміни є синонімами. Проте думки науковців з цього приводу дещо інші. В. Б. Авер'янов ці поняття розрізняв, стверджуючи, що родовим поняттям є контроль, а нагляд є похідним від нього. У ході здійснення контролю перевіряється не лише дотримання правових норм та спеціальних правил, а й діяльність відповідних органів, посадових осіб у межах їх компетенції, доцільність та ефективність такої діяльності [2, с. 242]. В. М. Гаращук зазначає, що контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, хоча у них є низка однакових рис. Головне, що відрізняє контроль від нагляду, – це те, що контролюючий орган, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до заміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності [3, с. 55]. У свою чергу, у законодавстві України терміни «контроль» і «нагляд» чітко не розмежовуються.

Податковий кодекс України (далі – ПК) та Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон) розкривають зміст контролю не тільки як діяльність/заходи щодо дотримання законодавства у певній сфері, а й включають іншу діяльність (наприклад, контроль за правильністю нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів та забезпечення належної якості продукції, робіт та послуг відповідно). Натомість, Митний кодекс України (далі – МК) розуміє термін «контроль» дещо вужче за змістом, який зводиться до заходів щодо забезпечення митного законодавства.

У науковій літературі під адміністративною контрольно-наглядовою процедурою розуміють встановлений законом порядок здійснення суб'єктами публічного адміністрування перевірок діяльності підконтрольних осіб на їх відповідність вимогам

чинного законодавства і застосування заходів реагування у разі виявлення порушень [7, с. 177].

Кожна сфера, де здійснюється контроль (нагляд) суб'єктами публічного адміністрування вирізняється конкретною метою і завданням такого контролю.

У загальному вигляді зміст контрольно-наглядової процедури зводиться до наступного: планування контролю, аналізу ризиків; спостереження за функціонуванням підконтрольних суб'єктів, отримання об'єктивної інформації про виконання ними правил, дотримання норм тощо; аналізу інформації, зібраної під час спостереження, встановлення закономірностей, виявлення тенденцій, розробки прогнозів; прийняття законів про попередження порушення вимог закону; облік конкретних порушень, виявлених причин і умов; припинення протиправної діяльності з метою недопущення шкідливих наслідків, нових порушень [7, с. 176].

Порівняно з іншими адміністративними процедурами, контрольно-наглядові відрізняються найвищим ступенем імперативності, тобто найбільше виражають владний вплив держави у цій сфері, що зумовлено можливістю застосування юридичних санкцій до порушників відповідних легальних режимів у межах реалізації зазначених процедур [8, с. 249].

Контрольно-наглядова процедура складається із таких стадій: 1) початкова (підготовча); 2) центральна (аналітична); 3) підсумкова. Деякі науковці виділяють ще четверту додаткову стадію оскарження рішень, дії чи бездіяльності суб'єкта публічного управління. На нашу думку, дана стадія досить важлива, оскільки, з огляду на імперативність та обов'язковість контрольно-наглядової процедури, завдяки їй приватні особи зможуть реально та ефективно здійснювати захист своїх прав, свобод та інтересів шляхом запобігання, усунення їх порушень. Слід зазначити, що порядок оскарження можна розглядати і як окремий вид адміністративної процедури.

Початкова (підготовча) стадія спрямована на підготовку та забезпечення контролю в майбутньому. Незалежно від сфери, в її межах фіксуються причини та підстави контролю, визначаються предмет, строк проведення, учасники процедури, приймається і оформлюється відповідно до законодавства

рішення про проведення контролю, у певних випадках інформується підконтрольних суб'єкт тощо [7, с. 180-181]. Суб'єктом ініціювання контрольно-наглядової процедури завжди є адміністративний орган (його посадові особи).

У сфері господарської діяльності планові заходи здійснюються відповідно до плану, що має бути сформований у визначені Законом строки, а також за умови обов'язкового письмового повідомлення суб'єкта господарювання про проведення планового заходу. Позапланові заходи здійснюються у разі наявності для цього підстав, передбачених у Законі. Ініціювання контролю у сфері господарювання пов'язується з виданням наказу керівника контролюючого органу, а також оформленням посвідчення (направлення) на проведення заходу державного нагляду (контролю). Перед початком здійснення заходу посадові особи органу зобов'язані пред'явити керівнику суб'єкта господарювання посвідчення (направлення) та службове посвідчення, а також надати копію такого посвідчення (направлення).

Щодо податкової сфери, то залежно від способу контролю, рішення про його проведення може приймати керівник органу доходів та зборів, а також самостійно посадова особа контролюючого органу, яка здійснює такий контроль. Приміром, рішення про проведення перевірок завжди оформлюється наказом керівника (крім камеральної перевірки), взяття на облік платників податків - це завжди усне рішення посадової особи, яка уповноважена здійснювати такий облік, проте відмова у взятті на облік рахунку оформлюється письмовим повідомленням. Для проведення документальної виїзної або фактичної перевірки наказу керівника органу не достатньо. Приватній особі мають бути надані: направлення на проведення такої перевірки, копії наказу про проведення перевірки та службове посвідчення посадових осіб, які уповноважені здійснювати перевірку.

У митній сфері контрольні дії можуть здійснюватися за письмовим рішенням (наказом) керівника органу доходів та зборів (наприклад, особистий огляд; огляд територій та приміщень, складів тимчасового зберігання, митних складів, магазинів безмитної торгівлі та інших місць) і без такого рішення (наприклад, перевірка документів та відомостей, які подаються органам доходів і зборів під час переміщення товарів,

транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України; огляд, переогляд ручної поклажі, багажу; усне опитування). Такий вид контролю як огляд, переогляд товарів, транспортних засобів комерційного призначення залежно від підстав його проведення може здійснюватися як за рішенням керівника контролюючого органу, так і без нього. Деякі особливості має особистий огляд – перед його проведенням посадова особа органу доходів і зборів повинна пред'явити громадянину письмове рішення керівника, ознайомити громадянина з його правами та обов'язками і запропонувати добровільно видати приховані та/або не задекларовані товари.

У межах центральної (аналітичної) стадії проводиться збір інформації за допомогою різних прийомів та способів, її дослідження та аналіз, оформлення підсумкового рішення, у якому відображаються попередні результати контролю та міркування підконтрольного суб'єкта [7, с. 181]. Саме на цій стадії реалізується обраний на підготовчій стадії спосіб контролю. Проведення контролю (нагляду) має відбуватись із чітким дотриманням його строків та предмету.

У кожній сфері діяльності контролюючий суб'єкт має власні способи (форми, види) контролю, які є ефективними і доцільними саме для цієї сфери. Відповідно до Закону формами заходів контролю у сфері господарської діяльності є перевірка, ревізія, обстеження, огляд, інспектування. ПК України визначає наступні способи податкового контролю: ведення обліку платників податків; інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів; перевірки та звірки; моніторинг контрольованих операцій та опитування посадових, уповноважених осіб та/або працівників платника податків. У свою чергу МК України передбачає такі форми контролю: перевірка документів та відомостей, які надаються під час переміщення товарів через митний кордон; митний огляд товарів, транспортних засобів комерційного призначення, ручної поклажі, багажу; перевірка обліку товарів; огляд територій та приміщень, де знаходяться товари, що підлягають митному контролю; особистий огляд; усне опитування; документальна перевірка.

Кожен вид контролю має власну законодавчо регламентовану процедуру. Процедури документальних перевірок у митній, податковій сферах та сфері господарської діяльності досить схожі. Законодавець передбачає право приватної особи не допускати представників контролюючого органу до перевірки у випадку порушення ними порядку контрольно-наглядової процедури (неповідомлення про планові заходи не менш, як за 10 днів до їх проведення, неперед'явлення направлення чи службового посвідчення при митному контролі). Наявність таких застережень гарантують дотримання суб'єктом управління контрольно-наглядової процедури, а також захищають підконтрольних осіб від порушень їх прав, свобод та інтересів.

Результати перевірок оформлюється у двох екземплярах актом у сфері господарювання, актом (у разі виявлення порушень) або довідкою (за відсутності порушень) у митній та податковій сферах. Також під час митного контролю може оформлюватися протокол (усне опитування, особистий огляд) та акт огляду (огляд, переогляд товарів, транспортних засобів комерційного призначення, ручної поклажі, багажу; огляд територій, складів; перевірка обліку товарів, транспортних засобів комерційного призначення). Особа, щодо якої проводився контроль, має право ознайомлюватися з актами, протоколами, актами огляду, а також вносити до них зауваження. У разі відмови особи підписувати акт чи протокол, посадова особа робить про це відповідний запис.

На підсумковій стадії адміністративний орган приймає рішення за результатами контролю, що залежить від того, чи у процесі контролю були виявлені порушення або не були [7]. У разі виявлення порушень: а) під час контролю у сфері господарської діяльності на основі акта орган контролю звертається до адміністративного суду або вживає інші заходи до приватних осіб (припис щодо усунення порушень вимог законодавства, розпорядження із застосуванням санкцій або без них); б) під час податкового контролю з урахуванням акта перевірки підконтрольному суб'єкту надсилається повідомлення-рішення, яке інформує про обов'язок сплатити суму грошового зобов'язання або внести зміни до податкової звітності. Іноді результати можуть

оформлюватися усно або конклюдентними діями. Наприклад, усний або за допомогою жестів дозвіл рухатися вперед у разі відсутності порушень при митній перевірці документів та відомостей, постановка на митну декларацію помітки (огляд товарів, перевірка документів).

Стадія оскарження реалізується з ініціативи підконтрольного суб'єкта і є формою правового захисту прав особи у відносинах з адміністративним органом. Існують два порядки оскарження рішень, дій чи бездіяльності контролюючих органів: адміністративний (досудовий) та судовий. Особа на власний розсуд обирає спосіб оскарження, проте судові рішення оскарженню в адміністративному порядку не підлягають.

Висновки. Сутність контрольно-наглядової процедури полягає у чітко регламентованих діях уповноважених суб'єктів контролю щодо додержання підконтрольними особами законодавства у певній сфері діяльності, а також застосування несприятливих наслідків (санкцій) у разі правопорушень. Кожна стадія

такої процедури переслідує власну мету, має певні особливості та оформлюється відповідним рішенням.

Правове регулювання такої процедури характеризується відсутністю єдиного уніфікованого акта. Оскільки підконтрольний суб'єкт знаходиться у залежності від адміністративного органу чи його посадової особи, виникають високі корупційні ризики. Детально розроблена адміністративна контрольно-наглядова процедура має бути однією з гарантій унеможливлення використання контрольних повноважень для проявів корупції, задоволення корпоративних інтересів за допомогою посадових осіб контролюючих органів.

Список використаних джерел:

1. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Ірпін: Перун, 2005. 1728 с.
2. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики. Київ, 2003. 384 с.
3. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: навч. посіб. Харків: Фоліо, 2002. 55 с.
4. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Дата оновлення: 01.03.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1519> (дата звернення: 13.04.2019).
5. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. Дата оновлення: 25.11.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 13.04.2019).
6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. Дата оновлення: 04.04.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16> (дата звернення: 13.04.2019).
7. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М. та ін. Адміністративна процедура: навч. посіб. Харків: Право, 2019. 206 с.
8. Скрипа Є. В. Контрольно-наглядові процедури у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. Вип. 5. С. 247-249. URL: http://www.pap.in.ua/5_2018/71.pdf (дата звернення: 13.04.2019).

References:

1. Busel V. T. Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy. Irpin: Perun, 2005. 1728 s.
2. Aver'ianov V. B. Derzhavne upravlinnia: problemy administratyvno-pravovoi teorii i praktyky. Kyiv, 2003. 384 s.
3. Harashchuk V. M. Kontrol ta nahliad u derzhavnomu upravlinni: navch. posib. Kharkiv: Folio, 2002. 55 s.

4. Podatkovyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 02.12.2010 r. № 2755-VI. Data onovlennia: 01.03.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1519> (data zvernennia: 13.04.2019).
5. Mytnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 13.03.2012 r. № 4495-VI. Data onovlennia: 25.11.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (data zvernennia: 13.04.2019).
6. Pro osnovni zasady derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 05.04.2007 r. № 877-V. Data onovlennia: 04.04.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16> (data zvernennia: 13.04.2019).
7. Boiko I. V., Zyma O. T., Soloviova O. M. ta in. Administratyvna protsedura: navch. posib. Kharkiv: Pravo, 2019. 206 s.
8. Skrypa Ye. V. Kontrolno-nahliadovi protsedury u sferi zabezpechennia bezpeky na avtomobilnomu transporti. *Porivnialno-analitychne pravo*. 2018. Vyp. 5. S. 247-249. URL: http://www.pap.in.ua/5_2018/71.pdf (data zvernennia: 13.04.2019).