



## АДМИНИСТРАТИВНОЕ КОНТРОЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО В СФЕРЕ СПЕЦИАЛЬНОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СТРУКТУРЫ

Сергей МИЩАНЮК,

аспирант кафедры административного и финансового права  
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

### Summary

In this article discusses the theoretical issues of administrative control proceedings structure. Its content revealed through individual elements – action, steps and stages. Particular attention is paid to the stages of appeal, execution of decision, administrative liability, that necessary to consider within the same proceedings. Part of article includes analysis of the control proceedings position in the administrative process. Also, the author solves questions about dual nature of the control proceedings by splitting the conflict and non-conflict activities of participants in legal relations.

**Key words:** control proceedings, administrative proceedings, structure, stages.

### Аннотация

В статье рассматриваются теоретические вопросы структуры административного контрольного производства в сфере специального водопользования, содержание которой раскрывается через отдельные элементы – действия, этапы и стадии. Особое внимание уделяется стадиям обжалования, исполнения решения и привлечения к ответственности, а также аргументам в пользу необходимости их рассмотрения в пределах самого производства. С учетом полученных собственных результатов и научных источников анализируется место контрольного производства в рамках административного процесса, поднимаются вопросы двойственности его природы относительно юрисдикционной и положительной деятельности участников правоотношений в указанной сфере.

**Ключевые слова:** контрольное производство, административное производство, структура, стадии, этапы.

**Постановка проблемы.** Механизмы реализации контрольных функций государства требуют постоянного совершенствования, учитывая недостатки правового регулирования и наличия проблемы множественности правонарушений с неизбежными для водного фонда последствиями. Воплощение в жизнь государственного контроля специального водопользования тесно связано с производствами по решению конкретных, индивидуальных административных дел как его основными единицами. Структура контрольного производства должна предусматривать все необходимые элементы для максимальной реализации прав и обязанностей контролирующих и подконтрольных субъектов.

**Актуальность темы исследования.** В условиях повышенного интереса общественности к проблемам окружающей среды государству суждено выступить арбитром между экологическими и экономическими интересами в вопросах рационального использования водных ресурсов. Ключевую роль в этом играют управление и контроль, которые должны базироваться на эффективных правовых средствах. Формирование и внедрение таких средств напрямую зависит от научных исследований для поиска оптимальных

вариантов решения существующих проблем в данной сфере.

**Состояние исследования.** Вопрос контрольного производства находится в поле зрения многих исследователей как административного права и процесса в целом (В.И. Курило, В.К. Шкарупа, О.В. Кузьменко, Н.Н. Тищенко и др.), так и государственного контроля (О.Ф. Андрийко, В.С. Шестак, В.Н. Гаращук и др.) контрольного производства (В.Д. Лученко и др.). Учитывая это, все же заметим, что некоторые теоретические аспекты структуры контрольного производства (как в административном процессе в целом, так и в сфере специального водопользования) требуют пересмотра по направлениям, указанным в данной статье.

**Целью** данной статьи является попытка теоретического совершенствования распределения контрольного производства на составные элементы, которые соответствовали бы его содержанию и находились в тесной логической связи, для достижения максимальной эффективности контрольной деятельности государства, учета интересов всех участников и дальнейшего правового регулирования контрольных процедур. В таком контексте нами были поставлены следующие задачи:

- выделить элементы структуры контрольного производства с анали-

зом каждой составляющей и установления ее места и роли;

- с учетом промежуточных итогов предыдущей задачи, рассмотреть место контрольного производства в рамках административного процесса.

**Изложение основного материала.** Правоотношения в сфере государственного контроля специального водопользования ограничиваются рамками контрольной деятельности, ее осуществление переносит правоотношения из статического состояния, которое соответствует теоретическому определению «урегулированные нормами права общественные отношения», к динамическому, когда эти урегулированные отношения находят отражение на практике, в повседневной жизни, по поводу конкретных юридических фактов.

Поскольку указанные действия в своей логически аргументированной совокупности (так как объединены вокруг одного объекта) группируются в контрольное производство, то можно утверждать, что права и обязанности субъектов контроля находят свое выражение, реализацию через контрольное производство. В таком случае подтверждается теоретическая закономерность, при которой юридическое содержание правоотношения реализуется через их фактическое содержание [7, с. 311].



Оптимальный подход к механизму осуществления контрольного производства заключается в его структуризации, с выделением отдельных элементов. Государственный контроль, как деятельность, не является одномоментным или статическим и имеет в своем составе определенные регламентированные действия, а значит, происходит в виде процесса с четко очерченными этапами и стадиями.

Действия являются наименьшей структурной единицей контрольного производства. В таком смысле они являются конкретными поступками лиц, являющихся субъектами контроля (или выступают от их имени, напр., должностные лица государственного органа, руководители юридического лица), связанными с рассмотрением индивидуального административного дела. Но присутствует обязательное условие, которое отличает их от других поступков. Они обязательно должны быть предусмотрены установленной процедурой, то есть иметь юридическое значение и осуществляться в определенном порядке.

В определенной степени труднее разобраться с этапами и стадиями контрольного производства. По одной из распространенных точек зрения, к основным стадиям производства, которые присущи в целом административно-процессуальной деятельности, относятся: стадия анализа ситуации (возбуждение административного дела), в ходе которой собирается и фиксируется информация о фактическом состоянии дел; стадия принятия решения в деле; стадия выполнения (или обращения к исполнению) принятого решения; стадия обжалования решения по делу [1, с. 487-488].

По мнению О.Ф. Андрийко, к основным стадиям контрольного производства относятся: 1) выбор объекта, определение цели и приемов контроля, определение круга контролируемых субъектов, принятие решения о проведении контроля; 2) ознакомление с информацией об объекте контроля, принятие решения по результатам контроля, подготовка предложений и рекомендаций; 3) выполнение решений, принятых по результатам проверки [2, с. 197-198].

О.В. Кузьменко выделяет в структуре контрольных производств три стадии: информационную (получение информации о важных сторонах, проявлениях и качествах подконтрольного объекта); аналитическую (обработка первичной информации, детальная проверка всех фактов в причинной связи; тем самым формируется вывод о подконтрольном объекте – в какой мере процессы, происходящие в объекте, соответствуют желаемым моделям и образцам); корректировки (принятие решения, которое приписывает устранить выявленные недостатки, или применить меры принудительного характера, что также выходит за функциональные границы контроля) [4].

На самом деле дифференциация количества и названий стадий в зависимости от точек зрения все же принципиально не отличает их содержание и дает возможность выделить определенные тенденции. Почти во всех перечисленных исследованиях стадии, до принятия решения по итогам контрольных мероприятий, объединены общими задачами и целями, и сводятся к:

1. Начальный этап: выбор подконтрольного субъекта и объекта, планирование контрольных мероприятий;

2. Контрольно-информационный этап: непосредственное осуществление контрольных мероприятий, имеющих целью получение необходимой и объективной информации об объекте контроля; упорядочение этой информации для упрощения дальнейшего анализа;

3. Этап сопоставления: сравнение полученной по результатам предыдущей стадии информации о состоянии объекта контроля с требованиями законодательства, включая ее полный анализ;

4. Этап реагирования: формирование выводов по итогам сравнения, которое осуществляется на предыдущей стадии, принятие решения о: применении санкций / обязательствах устранить нарушения / предупреждении / предоставлении рекомендаций / доведении до адресата мотивированных письменных заключений.

В практической реализации все вышеперечисленные действия (собственно контрольные мероприятия) аналогичны этапам проверки как формы контроля. Считаем уместным названные этапы не рассматривать как отдельные стадии, поскольку они все объединяются в рамках проверки и выполняют ее промежуточные задачи низшего уровня группировки. В таком контексте возможно применение стадии проверки как первой, базовой в контрольном производстве.

Начиная с этого места, возникают существенные разногласия, которые имеют теоретическое значение. В частности, следующими выделяют – по-разному – как стадии исполнения решения (проверки исполнения решения) [1, с. 487-488; 2, с. 197-198; 3, с. 59], так и стадию обжалования решения [1, с. 487-488]. Закономерно возникают вопросы относительно корректности выделения именно таких стадий контрольного производства, их места в структуре производства и вообще оправданности применения термина «стадия контрольного производства» к приведенному.

Без исполнения решения все производство по делу практически теряет смысл, становится пустой формальностью [1, с. 487-488]. С этим трудно не согласиться. Но заметим, что, в зависимости от содержания решения, его исполнение может предусматривать применение различных по характеру мер. Кроме того, отсутствие добровольного согласия субъекта осуществить предусмотренные решением действия или воздержаться от действий (но при условии, если решение не обжаловано), как правило, приводит к принудительному исполнению в пределах исполнительного производства. В таком случае исполнение решения выходит за рамки контрольного производства.

В.М. Горшенев и И.Б. Шахов различали стадии контроля, среди которых последней является проверка исполнения того решения, которое заключает контроль [3, с. 59]. Такую проверку не стоит отождествлять с исполнением решения и, тем более, выделять как отдельную стадию. При исполнении решения обязанность совершить определенные дей-



ствия (воздержаться от действий) может полагаться как на подконтрольного, так и на контролирующего субъекта. Вместе с тем, проверка исполнения решения является прерогативой контролирующего органа и исполняется в рамках исполнения решения в целом, ведь имеет целью установить фактическое состояние исполнения и, в случае выявления отрицательных результатов, – применить меры воздействия. То есть фактически является этапом стадии исполнения решения.

Что касается обжалования, то относить его к стадиям контрольного производства также возможно только при соблюдении некоторых условий. Существует мнение, что, хотя стадия обжалования выступает обязательным атрибутом административных производств, но особенности процедуры осуществления процессуальных действий, связанных с обжалованием решений публичной администрации, позволяют выделить ее в самостоятельный подвид производств по обращениям граждан [4].

Отдадим должное такой позиции, но, со своей стороны, заметим следующее. Указанная процедура находится в тесной связи с самим решением, которое обжалуется, а также с действиями контролирующего субъекта, которые были осуществлены в пределах контрольного производства и могли привести к вынесению решения с нарушением установленных требований. В таком случае прослеживается логическая последовательность действий субъектов отдельно взятого дела. А это, как уже отмечалось, является признаком стадийности производства. Без предварительных стадий и этапов в пределах контрольного производства процедура обжалования теряет свой смысл и значение.

Кроме того, в рамках производства обжалование становится своеобразным «поездом в обратном направлении», рычагом противоположного влияния подконтрольного субъекта на контрольный процесс, отношения с уполномоченным (контролирующим) субъектом и, в первую очередь, способом защиты его прав.

Вышесказанное дает основания утверждать об обязательном вы-

делении обжалования именно как стадии контрольного производства. Но, как мы уже подчеркивали, здесь снова присутствуют определенные условия. В заявленном нами ракурсе обжалования контрольных действий и их результатов (в том числе решения) должно происходить в административном порядке, то есть в вышестоящий орган или должностному лицу. В случае если обжалование осуществляется через суд, то процедура реализуется вне контрольного производства как разновидности административного.

Если же отбросить все действия после принятия решения по результатам контрольных мероприятий, не выделять их в следующие стадии, но выделять в самостоятельные производства, это приведет к сужению содержания контрольного производства только к понятию проверки.

Ученые (в частности: Я. Иваненко, Д. Лученко, Р. Синельник, С. Форостяна, К. Шевченко, В. Шкарупа) бесспорно относят контрольное производство к разновидности неюрисдикционных (неконфликтных).

В частности, К.В. Шевченко считает, что основным классификационным критерием разделения производств в пределах административного процесса является отсутствие или наличие конфликта участников данных правоотношений. Производство неконфликтного характера возникает в ходе исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов путем совершения уполномоченным субъектом последовательных процессуальных действий, при этом реализуя правоприменительную, нормотворческую и контрольную функцию органов публичной администрации [9, с. 2].

По мнению Д.В. Лученко, процедурно-процессуальные формы и нормы, регламентирующие в области положительной (а не правоохранительной) деятельности органов государства, имеют не менее важное значение, чем в области юрисдикционной. И контрольная деятельность в данном случае не является исключением [6, с. 9-10]. С.В. Форостяна также относит контрольное к неконфликтной группе административных производств вместе с нормотворче-

ским, разрешительным, регистрационным и аттестационным [8, с. 19].

В основе деления производств на юрисдикционные и неюрисдикционные (есть еще варианты типа: конфликтные и неконфликтные; юрисдикционные и положительные) преимущественно лежат одни и те же критерии, что удачно отразил В.И. Курило: «Каждое производство в рамках административного процесса является совокупностью процессуальных норм, объединенных общей для них функцией. Кроме того, административный процесс не ограничивается юрисдикционной деятельностью, т.е. деятельностью по рассмотрению споров и применению принудительных мер, а включает и деятельность по реализации регулятивных норм, т.е. деятельность организующего характера» [5, с. 30].

Контрольное административное производство состоит из нескольких взаимосвязанных этапов и стадий, каждая из которых полагается на результаты предыдущей, образуя своеобразную цепь.

Этап реагирования (см. выше) не всегда предполагает собой негативные последствия для подконтрольного. В случае отсутствия нарушений контроль завершается положительными выводами и, наоборот, при несоответствии деятельности предписаниям законодательства принимается решение об обязательстве устранить нарушения / применить санкции.

Контроль без фактических или потенциальных последствий теряет свой смысл, ведь это является одним из действенных средств дисциплинировать поведение и восстановить состояние, которое было до нарушения (по возможности). Итак, этап реагирования при логической последовательности является неотъемлемым элементом контрольной деятельности.

Наличие двух вариантов развития событий на этом этапе (положительных и/или отрицательных последствий для подконтрольного субъекта) порождает реализацию полномочий как юрисдикционного, так и неюрисдикционного характера. Причем и в первом, и во втором случае подчеркиваем их неразрывную



связь с результатами предыдущих этапов.

Напрашивается еще один вывод, по которому привлечение к административной ответственности нарушителей водоохранного законодательства в пределах и на основаниях, полученных по итогам контрольных действий, не является отдельным, оторванным от содержания предыдущих этапов производством.

Взять во внимание хотя бы тот факт, что контролирующий орган (как правило) наделен полномочиями по привлечению к административной ответственности. Согласно этому лица, проводящие контрольные действия, выносят постановление о таком привлечении как логическое завершение этапа реагирования в случае наличия нарушений.

Даже сторонники отнесения контрольного производства к разновидности положительных (неюрисдикционных) в то же время отмечают, что контрольная деятельность состоит из таких составляющих элементов, как, например, прекращение противоправной деятельности с целью недопущения вредных последствий, новых нарушений и выявления виновных, привлечения их к ответственности [6, с. 9-10].

Но как могут реализовываться следующие элементы контрольной деятельности как не через контрольное производство, поглощающее в себе их полный перечень?

Приведенные аргументы приводят к выводу о том, что может иметь место восприятие действий по привлечению к административной ответственности как стадии контрольного производства, если контролирующий орган самостоятельно осуществляет полномочия по этому поводу. Ведь в таком случае привлечение к ответственности непосредственно связано со стадией проверки, то есть собственно контрольными мероприятиями, результаты которых являются базовыми для этого, следовательно, логическим продолжением реализации соответствующей процедуры.

**Выводы.** Административное контрольное производство в сфере специального водопользования охватывает более широкую сферу от-

ношений, нежели государственный контроль в узком понимании, то есть как деятельность контролирующих органов, так как, кроме нее, объединяет в себе определенные стадии, возникающие в процессе его осуществления или из его результатов, и которые объединены одним административным делом, но не являются государственным контролем по своей сущности (исполнение решения, обжалование контрольных действий и решений, привлечение к ответственности). В упомянутом производстве сочетаются стадии, посредством которых реализуются административные процедуры как конфликтного, так и неконфликтного характера, что ставит под сомнение безоговорочное отнесение его к положительным (неюрисдикционным/неконфликтным) в чистом виде.

Несмотря на многочисленные научные исследования элементов контрольного производства и результаты этой статьи, считаем, что многие теоретические вопросы административного контрольного производства остаются спорными, а, тем более, при отсутствии достаточно четкого и унифицированного нормативного регулирования всех связанных процедур.

#### Список использованной литературы:

1. Адміністративне право України : академ. курс: підруч. / [В.Б. Авер'янов та ін.]. – К.: Юрична думка, 2007. – Т. 1. – 591 с.
2. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К.: Наукова думка, 2004. – 304 с.
3. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М.: Юрид. лит., 1987. – 176 с.
4. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. / О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 207 с.
5. Курило В.І. Деякі питання адміністративного процесу / В.І. Курило // Юрична Україна. – 2004. – № 12. – С. 29–31.
6. Лученко Д.В. Контрольне провадження : автореф. дис... канд. юрид.

наук: 12.00.07 / Д.В. Лученко. – Х., 2003. – 19 с.

7. Теория государства и права: учебник для юрид. вузов и фак. / [С.С. Алексеев и др.]. – М.: М-Норма, 2005. – 458 с.

8. Форостяна С.В. Неконфліктні провадження в адміністративному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.В. Форостяна. – К., 2012. – 19 с.

9. Шевченко К.В. Поняття адміністративних неюрисдикційних проваджень [Електронний ресурс] / К.В. Шевченко // Часопис Академії адвокатури України. – 2011.– № 4(13). – С. 1–2. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Chaau/2011-4/11skvanp.pdf>.