

**ЩОДО ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ КОНТРОЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ**

Контроль у цілому і контрольні провадження зокрема є одними з основних способів забезпечення законності й дисципліни в будь-якій сфері державного управління. Водночас контроль є найважливішою функцією держави. Без організації та здійснення контролю ускладнюється ефективна робота державного апарату, оскільки будь-яка діяльність закінчується контролем за її виконанням, інакше вона не матиме сенсу. Контроль є фактором, що дисциплінує поведінку як службовців державного апарату, так й інших суб'єктів контрольної діяльності незалежно від форм власності. Контрольні провадження є тим інструментом, за допомогою якого держава і здійснює належний контроль за діяльністю суб'єктів господарювання.

Питання контролю завжди цікавило вчених, що знайшло своє відображення в наукових роботах. Такий інтерес цілком обґрунтований. Прогалини в законодавстві, що регулює контрольні повноваження відповідних органів, його суперечливість породжують недоліки в діяльності контролюючих органів, а іноді й прямі зловживання з боку посадових осіб цих структур. У той же час чітке визначення місця і ролі контролю в суспільних відносинах, належна регламентація контрольної діяльності в сфері будівництва вже самі по собі можуть стати запорукою додержання норм права в цій галузі.

Проблемам контрольних проваджень присвятили свої дослідження науковці різних періодів: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасьєв, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. М. Горшенєв, А. П. Коренєв, В. М. Манохін, Б. М. Лазарєв, Д. В. Лученко, В. І. Новосолов, Р. С. Павловський, А. О. Селіванов, Г. І. Петров, В. Д. Сорокін, Ю. О. Тихомиров, Р. Й. Халфіна, В. В. Цветков, В. Є. Чиркін, Ю. С. Шемшученко, К. В. Шоріна та інші. Проте, дослідження правової природи контрольних проваджень та їх місця в юридичному процесі в сучасних умовах не знайшло належного відбиття.

**Метою** даної статті є вивчення правової природи контрольних проваджень у сфері будівництва, а завданням – визначення місця контрольних проваджень у юридичному процесі з

урахуванням вимог та положень чинного законодавства України.

Осмилення категорії контрольного провадження і його місця в системі права значною мірою залежить від чіткого визначення його сутності. Основною проблемою є віднесення (чи невіднесення) контрольних проваджень до системи адміністративного процесу та визначення юридичної природи останнього.

Вчені-правознавці мають різні погляди на дану проблему, але всі ці погляди можна умовно поділити на дві основні групи.

Перша група – прибічники розгляду адміністративного процесу в широкому його розумінні. До них належать такі провідні вчені, як О. Ф. Андрійко, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Горшенєв, А. П. Коренєв, В. М. Манохін, В. І. Новосолов, Р. С. Павловський, Г. І. Петров, В. Д. Сорокін, М. М. Тищенко, О. М. Якуба та ін.

Так, Ю. П. Битяк і В. В. Зуй вказують, що адміністративний процес – це відповідна процедура, що відбувається в рамках, установлених процесуальними правовими нормами, а їх сукупність становить провадження. Сукупність різних видів проваджень, у свою чергу, утворює адміністративний процес [1, с. 165].

Як відзначив М. С. Строгович, процесуальне право – це завжди право, що встановлює визначену процедуру, якій підпорядковується діяльність державних органів та їх відносини з юридичними особами, громадянами та організаціями [2]. Підтримуючи таке положення, Ю. І. Мельников вказує, що, оскільки «процес» і «процедура» за своєю сутністю обидва поняття юридичні, які визначають порядок діяльності із застосування норм матеріального права, тоді «процес» практично рівнозначний «процедурі», яка не є якісно іншим явищем. Важливе не ізольоване поняття процесу та процедури, а той зміст, який у кожному окремому випадку вкладається в ці поняття. Саме порядок діяльності із застосування норм матеріального права і є тією обставиною, яка споріднює поняття «юридичний процес» та «юридична процедура». Тому будь-яка процедура здійснення юридично значущих дій повинна бути визнана юридичним процесом перш за все на тій підставі, що вона є юридичною формою опосередкування суспільних

відносин з реалізації матеріальних прав та відносин [3, с. 13–15].

В. М. Горшенюв наголошував, що вся діяльність адміністративних органів держави повинна бути організована так, щоб її результати досягалися ефективно, швидко та з максимальною зручністю для всіх, кого це стосується. Це можливо тоді, коли існують досконалі правила, які визначають усю процедуру такої діяльності. Отже, зрозуміло, що процедурно-процесуальні форми та норми, які регламентують їх у галузі позитивної (а не правоохоронної) діяльності органів держави, мають не менш важливе значення, ніж у галузі юрисдикційній [4, с. 209]. Л. В. Коваль в адміністративному процесі виділяє дві групи норм: адміністративно-процесуальні норми, які регулюють процесуальні відносини у сфері організаційно-управлінської діяльності державних органів (становлять поняття адміністративного процесу), та адміністративно-процесуальні норми, які забезпечують реалізацію заходів адміністративної відповідальності за порушення або невиконання загальнообов'язкових правил (утворюють поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення). Інакше кажучи, провадження у справах про адміністративне правопорушення виводиться автором за межі адміністративного процесу, з чим, на наш погляд, погодитись не можна, оскільки провадження у справах про адміністративні правопорушення є складовою частиною адміністративного процесу поряд з іншими видами проваджень.

Треба також додати, що адміністративний процес поєднують із здійсненням функцій державного управління Ю. М. Козлов, А. П. Коренев, В. А. Лорія, В. Д. Сорокін та інші вчені [5, с. 92; 6, с. 67–68; 7, с. 27–28; 8, с. 128–129; 9, с. 184].

Д. М. Бахрах указує на те, що адміністративний процес є видом юридичного процесу і наділений усіма властивими останньому ознаками [10, с. 128]. При цьому адміністративний процес слід розглядати як такий, що включає в себе різновиди процесів підпорядкованого порядку, елементи, які містять динаміко-часову та предметну характеристики (процесуальні стадії, процесуальні провадження), а також характеристику відповідної атмосфери розгляду справи (процесуальний режим).

На думку Д. В. Лученка, визначення процесу в широкому розумінні є більш обґрунтованим і навіть корисним, оскільки створює передумови для процесуальної регламентації

не тільки юрисдикційної діяльності ряду державних органів, але й таких важливих «позитивних» видів діяльності держави як, наприклад, нормотворчість і контроль. Слід відзначити, що Д. В. Лученко провів ґрунтовне дослідження природи адміністративного процесу саме в контексті розуміння сутності контрольних проваджень. Ґрунтуючись на позиціях інших авторів, він доводить, що адміністративний процес є формою застосування, втілення в життя всієї системи адміністративно-правових норм, оскільки даний вид процесу обслуговує всю галузь матеріального адміністративного права шляхом застосування його норм; виключно юрисдикційна діяльність фактично ототожнює адміністративний процес із кримінальним та цивільним процесом і охоплює лише частину виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів та організацій, залишаючи за межами розв'язання різноманітних індивідуальних справ позитивного характеру [11, с. 30–46].

До другої групи належать прибічники визначення адміністративного процесу у вузькому сенсі як діяльності виключно юрисдикційного характеру, що пов'язана з розглядом адміністративних справ судами різних інстанцій.

Так, деякі автори заперечують будь-яку можливість широкого, уніфікованого розуміння юридичного процесу (процесуальної форми) на тій підставі, що таким чином вихолощується все багатство традиційного юридичного процесу. Наприклад, С. С. Алексєєв вважає, що не кожна врегульована правом процедура здійснення юридичних дій може бути визнана процесом у тому специфічному юридичному сенсі, який історично склався в законодавстві та в науці, і що об'єднання юридичних процедур діяльності всіх державних органів під рубрикою «процес» знекровлює, вихолощує це багате та змістовне поняття [12, с. 122].

Схожої точки зору дотримується також В. О. Тарасов. Він вважає, що процесуальна форма діяльності більш характерна для судових органів. Діяльність інших державних органів, як правоохоронна так і оперативновиконавча, містить лише деякі риси процесу, і тут правильно говорити не про процес, а про процедуру в їх діяльності. Між поняттями «процес» і «процедура» різниця не тільки в термінології, а й у тій формі, в якій підлягає розв'язанню конкретна справа. Процедура – це тільки початкова форма урегульованості в діяльності відповідних органів, яка за наявності об'єктивної необхідності може перерости

у форму, яка називається процесом. Якщо допустити змішування питань, які розглядаються, то знецінюється поняття «процес» у тому соціальному, юридичному сенсі, який історично склався в законодавстві, на практиці і в науці [13, с. 40–41].

Виходячи з вищенаведених міркувань, прибічники визначення юридичного процесу у вузькому розумінні ототожнюють останній із юрисдикційною діяльністю повноважних суб'єктів. При цьому позитивна діяльність державних органів та посадових осіб, пов'язана з правотворчістю і правозастосуванням, лишається, згідно з наведеною теорією, поза межами процесу. З точки зору вказаної позиції контрольна діяльність не підпадає під поняття процесуальної діяльності і не може бути визначена як частина адміністративного процесу.

В. С. Тадевосян і М. І. Піскотин визначають адміністративний процес як процес розгляду спору про адміністративне право [14, с. 130–131].

Підкреслюють юрисдикційний характер адміністративного процесу також А. П. Ключніченко, який розумів під ним порядок здійснення державними органами специфічної діяльності щодо застосування адміністративного примусу, розгляду скарг, протестів, заяв, представлень, та розв'язання спорів, які пов'язані з управлінською сферою [15, с. 37]; Н. Г. Саліщева, яка визначила адміністративний процес як регламентовану законом діяльність щодо розв'язання спорів, які виникають між сторонами адміністративних правовідносин, що не перебувають між собою у відносинах службової підлеглості, а також із застосування заходів адміністративного примусу, відносячи при цьому розгляд інших справ до адміністративного провадження [16, с. 13–16]. Аналогічної позиції додержується А. В. Самойленко, вважаючи, що адміністративний процес повинен обмежуватися порядком застосування заходів адміністративного примусу [17, с. 11].

На нашу думку, необхідно підтримати позиції авторів, які визначають адміністративний процес у вузькому розумінні, з наступних причин.

По-перше, дійсно, виконання в часі будь-якої послідовності визначених дій (алгоритму) можна називати процесом. У даному випадку будь-яка діяльність людини з досягнення певної мети буде процесом досягнення цієї мети. В контексті контрольних проваджень у галузі будівництва як приклад можна навести можливість контролюючих органів залучати

на договірних засадах відповідних спеціалістів з метою перевірки дотримання окремих будівельних і технічних норм. Процес залучення таких спеціалістів є частиною контрольного провадження, але ж узгодження положень договору та його укладення зі спеціалістом не може розглядатися як адміністративний процес. За аналогією права, можна навести інший приклад. Статті 641 та 642 Цивільного кодексу України визначають порядок укладення договору (направлення пропозиції та її прийняття). Однак дані дії передбачені нормами матеріального права, і хоча й містять опис визначеного процесу укладення договору, не вважаються частиною цивільного процесу. З цього можна зробити висновок, що не будь-який процес (алгоритм) можна називати процесом юридичним, у тому числі адміністративним. А контрольне провадження хоч і передбачено нормами права, є визначеною процедурою в рамках діяльності державних органів.

По-друге, переважна більшість авторів, що наполягали на розгляді адміністративного процесу в широкому розумінні, проводили свої дослідження, ґрунтуючись на адміністративному законодавстві СРСР та законодавстві перших років незалежності України. А тому всі підходи до визначення адміністративного процесу й місця в ньому контрольних проваджень, безумовно, відповідали реаліям і законодавству того часу. Однак, враховуючи те, що право є явищем динамічним, постійно змінюються підходи до правового регулювання і навіть ставляться інші завдання перед державою і її органами, наукові дослідження теж повинні піддаватися трансформації. Наука адміністративного права має задовольняти потреби сьогодення. А тому під час проведення досліджень необхідно використовувати новітнє законодавство.

На думку автора, сьогодні в тривалій дискусії щодо визначення адміністративного процесу крапку поставив сам законодавець. Пункт 5 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України містить поняття адміністративного процесу, і розглядається він як правовідносини, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства. Пункт 4 цієї ж частини статті вказує: «Адміністративне судочинство – діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом».

Таким чином, законодавець визначає адміністративний процес саме у вузькому розумінні –

як юрисдикційну діяльність судових органів – і ставить адміністративний процес поряд із цивільним, господарським та кримінальним процесами в системі юридичного процесу в цілому. А тому під час проведення досліджень учені-правознавці не можуть не використовувати положень чинного законодавства, а всі дослідження повинні бути спрямовані на його покращення.

Таким чином, визначаючи правову природу контрольних проваджень, необхідно виходити з того, що всі контрольні провадження повинні розглядатися як формально визначені, урегульовані нормами адміністративного права процедури, що спрямовані на досягнення законності та

правопорядку, неухильне дотримання норм законодавства як підконтрольними об'єктами, так і контролюючими органами.

Відповідні правові інститути, що регулюють контрольні провадження, повинні розглядатися як інститути матеріального права, адже процесуальні інститути класично повинні відповідати на питання, *як застосувати норму, як діяти*. Матеріальні норми вказують, *що робити*. Контрольні провадження покликані перевірити та вказати, що саме повинен зробити підконтрольний суб'єкт. Зазвичай те, яким чином він повинен виконати свої обов'язки, залишається поза увагою, крім випадків, коли така процедура чітко визначена.

### Література

1. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) : учеб. пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Одиссей, 1999. – 224 с.
2. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. Т. 1 / М. С. Строгович. – М. : Наука, 1968. – 470 с.
3. Мельников Ю. И. К вопросу о соотношении «юридического процесса» и «юридической процедуры» / Ю. И. Мельников // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. – 1979. – Вып. 1. – С. 13–15.
4. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 256 с.
5. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права / Ю. М. Козлов. – М. : Изд-во МГУ, 1967. – 160 с.
6. Коренев А. П. Кодификация советского административного права / А. П. Коренев. – М. : Юрид. лит., 1970. – 134 с.
7. Лория В. А. Административный процесс и его кодификация / В. А. Лория. – Тбилиси : Изд-во Тбилис. ун-та, 1986. – С. 27–28.
8. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1972. – 240 с.
9. Адміністративне право України / [за ред. Ю. П. Битяка]. – Х. : Право, 2000. – 526 с.
10. Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М., 1993. – 301 с.
11. Лученко Д. В. Контрольне провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лученко Дмитро Валентинович. – Х., 2003. – 180 с.
12. Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1971. – 223 с.
13. Тарасов В. А. Охрана прав граждан в пенсионном обеспечении / В. А. Тарасов. – М. : Изд-во МГУ, 1978. – 104 с.
14. Советское государство и право. – 1963. – № 5. – С. 130–131.
15. Ключниченко А. П. Производство по делам о мелком хулиганстве / А. П. Ключниченко. – К., 1970. – С. 37.
16. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 108 с.
17. Самойленко А. В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / А. В. Самойленко. – К., 1971. – 20 с.

*Надійшла до редколегії 14.12.2009*

### Анотації

Досліджено правову природу контрольних проваджень. На підставі аналізу наукових точок зору та відповідних нормативно-правових актів запропоновано авторський погляд щодо місця контрольних проваджень у юридичному процесі, які є важливим способом забезпечення законності і дисципліни.

Исследована правовая природа контрольных процедур. На основе научных точек зрения и соответствующих нормативно-правовых актов предложено авторское видение места контрольных процедур в юридическом процессе, которые являются важным способом обеспечения законности и дисциплины.

Legal nature of control procedures is researched. The author's opinion about the place of control procedures in legal process which are an important way of legality and discipline ensuring is offered on the basis of scientific points of view and appropriate normative and legal acts.