

*Коломось Тетяна Олександрівна,
доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
декан юридичного факультету Запорізького національного університету,*

*Матвієнко Павло Дмитрович,
голова Запорізької обласної ради*

ПРИНЦИПИ ЯК ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті проаналізовано загальнотеоретичні положення, висвітлено специфіку та перелік принципів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права.

Ключові слова: елемент, контроль, механізм, органи місцевого самоврядування, принципи, суб'єкти адміністративного права.

В умовах сучасних вітчизняних реформаційних процесів підвищена увага зосереджується на модернізації місцевого самоврядування, активізації ролі органів місцевого самоврядування у публічному управлінні, децентралізації влади, що, безперечно, не може не передбачати й модернізацію контролю, його механізму, правових засад за діяльністю органів місцевого самоврядування саме як суб'єктів адміністративного права. Підвищення ролі і значення органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративного права України повинно паралельно відбуватися з переглядом феномену контролю за їх діяльністю, вдосконаленням його механізму, всіх елементів останнього, правового підґрунтя контролю. Формування оновленого законодавчого підґрунтя для активізації ролі органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, контролю за діяльністю задля забезпечення досягнення ефективного результату має ґрунтуватися на надійному науковому базисі, саме тому своєчасним

є з'ясування на підставі аналізу наявних джерел реального феномену одного із базових елементів механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права – принципів, висвітлення їх специфіки, а також їх переліку, що і можна визнати метою цієї статті.

Контроль, як і будь-який різновид діяльності, має певну організаційно-правову структурованість, організаційно-правовий механізм здійснення, який, у свою чергу, складається з певної кількості елементів. Механізм як такий представляє собою певну сукупність елементів, які й забезпечують можливість здійснення певного виду діяльності, в даному випадку контролю. Одним з таких елементів, який фактично "приводить в дію весь механізм, процес" [1, с. 354], в т.ч. контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, є принципи. Більш того, їх слід вважати одним із базових елементів, фундаментом всього механізму, всього контролю. Принципи контролю

привертали увагу вчених-адміністративістів як щодо розгляду принципів контролю в цілому, так і окремих його різновидів (переважно державного і громадського контролю). Так, наприклад, В. М. Гарашук зазначає, що "в юридичній науці під принципами контролю слід розуміти розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та правові основи організації і здійснення контролю, що забезпечують його результативність". При цьому вчений-адміністративіст підкреслює комплексний характер відповідних принципів, завдяки тому, що вони поєднують у собі ознаки фундаменту, базису контрольної діяльності, правових вимог, що мають загальнообов'язковий характер, а також ознаки фундаменту форми державного управління. Саме таке органічне поєднання вищезазначених властивостей і свідчить, на думку В. М. Гарашука, про комплексний характер принципів контролю [2, с. 99]. О. Ф. Андрійко, присвятивши свої дослідження проблематиці державного контролю, зазначає, що "в літературі існують різні підходи до розуміння принципів контролю та критеріїв їх систематизації. Однак домінуючим є підхід, згідно з яким виділяють загальні засади контролю, що є похідними від принципів управління державою, та спеціальні, пов'язані з особливостями власне контролю" [3, с. 20]. П. С. Лютіков, аналізуючи наявні наукові тематичні джерела, досить слушно зазначає, що, у більшості своїй, у роботах робиться акцент на принципах контролю як "на керівних ідеях" [4, с. 68]. На підтвердження своїх міркувань вчений-адміністративіст наводить поло-

ження фундаментальних праць вчених-адміністративістів, які вийшли друком у різні історичні періоди. Так, зокрема, В. М. Горшенєв, І. Б. Шахов зазначають, що у принципі контролю закладена основна ідея, яка є "найвищою концентрацією теорії та практики, свого роду синтез роздумів та досвіду" [5, с. 73], О. В. Шоріна вважає принципи контролю "організаційними та правовими основами організації та здійснення контролю, що забезпечують його результативність" [6, с. 61]. Як певний підсумок, П. С. Лютіков констатує, що принцип виступає "загальнообов'язковою вимогою... відіграє роль регулятора суспільних відносин... є самостійним структурним елементом права" [4, с. 69]. При цьому як уточнення подається, що "визначальною для принципу є функція загальнонормативного орієнтиру з наступною конкретизацією у відповідних правових нормах", що і дозволяє П. С. Лютікову запропонувати авторське визначення принципів контролю як "вихідних, керівних, основоположних ідей, що концентрують у собі досягнення науки та практики, виражають соціальні ідеї, виконують функцію загальнонормативного орієнтиру здійснення контрольної діяльності... спрямовані на вдосконалення та ефективність такої діяльності" [4, с. 69]. В. Ю. Кобринський пропонує визначення принципів контролю, подібне до варіанта, сформульованого І. І. Троханенко, щоправда із уточненням, що такі засади "застосовуються у теоретичній та практичній контрольній діяльності" [7, с. 9].

Узагальнюючи всі вищезазначені положення та з урахуванням специфіки

об'єкта контролю, можна запропонувати наступне визначення принципів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України – це вихідні, основоположні засади, ідеї, що концентрують у собі досягнення доктрини та практики, виражають соціальні ідеї, виконують функцію загально-нормативного орієнтиру здійснення контрольної діяльності з боку державних органів, громадськості за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, спрямовані на вдосконалення та забезпечення ефективності такої діяльності.

Варто одразу ж зазначити, що відповідна контрольна діяльність базується на значній кількості різноманітних принципів, які взаємопов'язані між собою. У правовій доктрині питання розмаїття та класифікації принципів контролю до цього часу є дискусійним. Вчені-адміністративісти, які досліджують проблематику контролю, у різні періоди виділяли різні варіанти переліків його принципів та їх класифікацій. Так, наприклад, В. М. Гарашук пропонує виділяти серед принципів контролю (щоправда, контролю у державному управлінні): законність, коректність, централізм або субординацію у службових відносинах, планову організацію діяльності контролюючих органів, фахову спеціалізацію, професіоналізм, зрозумілість, науковість, відповідність заходів впливу, що застосовуються до порушників, здійсненням правопорушенням, реальність, об'єктивність (об'єктивну істину), повноту, комплексність, суттєвість, корисність (одну із сторін суттєвості),

неупередженість, доброзичливість (коректність), універсальність, систематичність, дієвість, оперативність, результативність, гласність, офіційність, принцип взаємодії спеціалізованих контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами, командний, раціонального розподілу контрольних повноважень між контролюючими органами, концентрації, допомоги підконтрольній структурі у виправленні помилок (наведенні порядку на об'єкті), збирання доказів, відповідальності контролюючого органу перед державою і підконтрольною структурою за об'єктивність контролю, раптовість [2, с. 99–105].

О. Ф. Андрійко виокремлює принципи державного контролю: законність, системність, дієвість, об'єктивність, всебічність, неупередженість, гласність [3, с. 20–30]. Автори підручника з адміністративного права за загальною редакцією Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй пропонують серед принципів контролю виокремлювати: універсальність, систематичність, безсторонність, реальність, дієвість, оперативність, результативність, гласність [8, с. 255]. Автори підручника з адміністративного права України за загальною редакцією С. В. Ківалова, у свою чергу, роблять акцент на: об'єктивності, дієвості, систематичності (регулярності), гласності, при цьому їх вважають "основними принципами контролю" [9, с. 296–298]. Намагається відійти від перерахування принципів контролю й запропонувати певний варіант їх класифікації В. Ю. Кобринський, а саме, з урахуванням критерію діяльності, він виді-

ляє три групи принципів контролю: загальні принципи діяльності суб'єкта контролю, міжгалузеві принципи, галузеві принципи контролю [7, с. 9]. При цьому принципи державного контролю у сфері національної безпеки як різновиду т.зв. галузевих принципів контролю він пропонує розглядати як "систему", яка включає п'ять груп – складових елементів: загальноправові принципи (верховенство права, неухильне дотримання вимог законодавства, підзвітність, відповідальність суб'єкта контролю за його ефективність, судовий захист прав суб'єктів контролю), інформаційні (прозорість, відкритість інформації про діяльність суб'єктів контролю, відповідальність посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за належне реагування на звернення громадян, громадських організацій, виступи у ЗМІ), управлінські (взаємодія та відповідальність суб'єктів контролю за реалізацію його завдань, належне ресурсне забезпечення, чітке розмежування контрольних функцій між суб'єктами контролю), фінансово-економічні (ефективність контролю за використанням ресурсів), приватні (деполітизація і деідеологізація контролю) [7, с. 9–10]. Перелік виглядає дещо деталізованим стосовно одних груп і дещо узагальненим по відношенню до інших. Окрім того, вказівка на систему принципів передбачає зосередження уваги не тільки на самих принципах, а й на зв'язках між ними, чого, на жаль, В. Ю. Кобринський не висвітлює. Враховуючи суттєву роль у контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права

України громадського контролю, варто зупинитися і на його принципах, тим більше, що і сам громадський контроль є специфічним, а, відповідно, певні особливості є характерними і для його принципів. Погоджуючись із С. Ф. Денисюком у тому, що "діяльність суб'єктів громадського контролю назвати контролем можна лише умовно, оскільки в роботі багатьох з них відсутні обов'язкові ознаки контролю – право втручатися в оперативну діяльність того, кого контролюють, право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності" [10, с. 49], варто зазначити, що ця обставина впливає і на формування принципів громадського контролю взагалі і щодо діяльності вищезазначених суб'єктів адміністративного права зокрема, які є складовою частиною принципів контролю в цілому за діяльністю цих органів. Так, цілком логічними виглядають принципи громадського контролю, сформульовані С. Ф. Денисюком, серед яких: верховенство права, об'єктивність, систематичність, дієвість, оперативність, відкритість (прозорість) [10, с. 83] і їх цілком можна враховувати при формулюванні переліку принципів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України.

Беручи до уваги, що здійснення контролю за діяльністю вищезазначених суб'єктів адміністративного права України є певною адміністративною процедурою, відповідно варто було б також врахувати принципи адміністративної процедури, а, оскільки адміністративно-процедурне право, покликане врегульовувати засади вищезаз-

начених процедур, є частиною адміністративного права в цілому, доцільно брати до уваги і принципи адміністративного права України (особливо із урахуванням сучасних реформаційних процесів та їх наслідків). Увагу слід зосередити на новітніх доктринальних положеннях, безпосередньо пов'язаних із проблематикою принципів адміністративного права України, оновленими пріоритетами їх формулювання й враховувати, що серед таких принципів вітчизняні вчені-адміністративісти сучасності виокремлюють: "законність, рівність перед законом, відповідність до законної мети, пропорційність, об'єктивність та неупередженість, привселюдність (гласність), доступність, допомогу тощо" [11, с. 35–37], верховенство права (в т.ч. і щодо "втручальних" адміністративних процедур, різновидом яких є контроль) [12, с. 230], принципи європейського адміністративного простору, фундаментальними з яких є: юридична визначеність (надійність та передбачуваність), відкритість, прозорість, відповідальність, ефективність, результативність [13, с. 26] тощо. О. І. Миколенко, ґрунтовно досліджуючи феномен адміністративного процедурного права (саме таку назву він пропонує), виокремлює загальні принципи права, принципи адміністративного процедурного права (галузеві) й принципи, які характерні для окремих інститутів чи окремих адміністративних проваджень (спеціальні) [14, с. 283–284]. До галузевих принципів, які у будь-якому випадку впливають при формулюванні принципів і контролю як різновиду адміністративної процедури, О. І. Миколенко вважає за доцільне віднести: пе-

регляд прийнятого рішення, об'єктивної істини, обов'язковості виконання прийнятого рішення, оперативності, забезпечення правової допомоги, застосування до порушників відповідних заходів примусу, публічності, прийнятної мови процедури, поєднання реалізації конфліктних та неконфліктних матеріальних правовідносин, доступу до інформації тощо [14, с. 283–286].

Узагальнюючи все вищезазначене та враховуючи специфіку діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України, яка є об'єктом контролю, можна запропонувати серед принципів такого контролю наступні:

1) верховенство права, тобто забезпечення примату прав, законних інтересів та свобод людини і громадянина у суспільстві, у взаємовідносинах органів місцевого самоврядування (представницького органу, наділеного адміністративною правосуб'єктністю) з контролюючими органами, забезпечення рівності усіх суб'єктів адміністративного права перед законом, верховенство закону в системі актів законодавства України, передбачуваність законів та дій органів державної влади, перш за все, контролюючих суб'єктів, та "низки інших принципів (засад), що визнані істотними елементами дотримання принципу верховенства права у рішеннях Європейського суду з прав людини тощо" [15, с. 69]. Принцип є відносно новим для вітчизняної адміністративно-правової науки, однак таким, який вважається "засадничим принципом адміністративного права" [15, с. 66], всіх його складових, всіх адміністративних процедур. Він вважа-

ється базовим, основним і стосовно контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України;

2) законність, тобто діяльність контролюючих суб'єктів по відношенню до діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права повинна ґрунтуватися виключно на засадах, визначених діючим законодавством. Лише останнє визначає відповідні засади, у разі ж відсутності такого закріплення контрольна діяльність є незаконною. О. Ф. Андрійко слушно зазначає, що "принцип законності щодо контролю має свій прояв у тому, щоб чинне законодавство, яким визначаються функції і повноваження контролюючих суб'єктів, було "відповідно задіяним", чітким і визначеним стосовно контрольної діяльності" [3, с. 21]. Ситуація дещо ускладнюється за рахунок наявності множинності та розмаїття законодавчих та підзаконних актів, які визначають засади контролю стосовно діяльності органів місцевого самоврядування з боку окремих суб'єктів, несистематизованістю такого законодавства, а у ряді випадків і суперечливістю їх змісту;

3) об'єктивність, зміст якого, на думку вчених-адміністративістів (наприклад, В. М. Гарашука, П. С. Лютікова, К. В. Шоріної та ін.), є комплексним й полягає, "з одного боку, в наданні достовірної інформації підконтрольним об'єктом, а, з іншого боку, – в об'єктивності результатів контролю. Саме цей принцип виражає кінцеву стадію контролю" [4, с. 72]. Враховуючи специфіку діяльності органів місцевого самоврядування саме як суб'єктів адміністративного права, її розмаїття

форм зовнішнього прояву, змістовне наповнення, можливість делегування повноважень та функцій, ретельного опрацювання потребує вся інформація (у будь-яких формах) відносно такої діяльності із потрібними заслуговуваннями пояснень зацікавлених осіб, проведенням необхідних розрахунків, витребуванням документів, залученням у разі потреби фахівців "певної вузької спеціалізації" із подальшим узагальненням отриманих результатів без будь-якого суб'єктивного підходу як до контролю в цілому, так і його результатів. "Об'єктивність контролю забезпечує реальне відображення фактів і явищ, убезпечує підконтрольних суб'єктів від волюнтаризму та неправомірних дій з боку контролюючих суб'єктів" [3, с. 23]. Найкращому з'ясуванню змістовного наповнення цього принципу сприяє й можливість використання його іншої назви, а саме "принцип об'єктивної істини контролю" [2, с. 101];

4) обґрунтованість, що передбачає наявність чітко визначених для контрольних дій по відношенню до діяльності органів місцевого самоврядування у законодавстві підстав, його цілком можливо розглядати як протипагу "втручання" у діяльність зазначених органів, гарантією дотримання прав останніх. Специфіка правового статусу, правової природи органів місцевого самоврядування обумовлює мінімізацію втручання у їх діяльність з боку інших органів, однак наявність певних владних повноважень у галузі публічного адміністрування передбачає потребу дотримання ними певних правових вимог, відповідність діяльності цих органів правовим приписам, усунення будь-яких проявів можливого протиправного

діяння з боку вищезазначених органів, усунути що й дозволяє контроль, який базується на чітко визначених законодавством підставах як з боку державних органів, так і громадськості;

5) систематичність, що означає постійний характер контролю, оскільки лише за умови систематичності вести мову можна про з'ясування реального стану справ, виявлення можливих порушень, їх причин, передумов. У жодному разі разові дії реальної картини справ виявити не можуть. Слід підтримати П. С. Лютікова, що саме систематичність є "необхідною умовою ефективності здійснення...контролю" [4, с. 74]. В. М. Гарашук уточнює, що контроль повинен проводитися постійно, "за визначеною схемою". Цей принцип тісно пов'язаний із принципом плановості організації контролюючих органів, з тією різницею, що, на відміну від плановості, робить акцент "не на внутрішню (технічну) роботу контролюючих органів, а на стратегічну політику у ... цьому питанні" [2, с. 103]. Систематичність, безперечно, обумовлює і реалізацію принципів раціональності, результативності, ефективності контролю, однак не означає тотальності втручання у діяльність органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України. Саме тому на законодавчому рівні повинні закріплені бути періодичність контролюючих заходів, які можуть здійснюватися як і по відношенню до будь-яких суб'єктів адміністративного права, і щодо вищезазначених органів.

6) системність, тобто послідовне, комплексне, організаційне-функціональне структурування контролю. Це цілком важливий принцип контролю,

враховуючи те, що коло суб'єктів останнього, які мають повноваження контрольного змісту стосовно діяльності органів місцевого самоврядування, є доволі широким, включає різні державні органи та представників громадськості, відповідно контроль повинен здійснюватися без дублювань, прозоро, без надмірного, деталізованого втручання у діяльність вищезазначених органів. Певні елементи плановості також виступають як складовий елемент змістовного наповнення принципу системності (важливим є не тільки структурне наповнення, а й зв'язки між елементами системи, що й дозволяє досягти результату контрольної діяльності);

7) гласність, відкритість контролю й доведення отриманої підсумкової інформації до громадськості та зацікавлених осіб. О. Ф. Андрійко, П. С. Лютіков звертають увагу на те, що "при здійсненні контролю гласність сприяє формуванню громадської думки та звертає увагу ... на виявлення порушення, спонукає ... до здійснення відповідних заходів з попередження неправомірних дій" [3, с. 28–29]. Можна вести розмову про певну трансформацію зазначеного принципу у т.зв. принцип публічності, дослідженню якого у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині приділяється чимало уваги. Він передбачає достатньо активне залучення громадськості до контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України, широке висвітлення результатів (поточних, підсумкових) у ЗМІ, надання певної інформації, у разі потреби, зацікавленим особам;

8) науковість, використання у контрольній діяльності сучасної техніки, ін-

новаційних технологій, досягнень доктрини задля досягнення ефективного результату. "Наявність розвиненої наукової бази значно спрощує практичний бік контрольної діяльності" [4, с. 76];

9) професіоналізм, здійснення контролю особами з високим рівнем фахової освіти, що і дозволяє уникнути можливих зловживань, поверхового підходу до контролю, створює умови для досягнення позитивного результату контрольної діяльності. Від рівня професійної підготовки суб'єкта контролю залежить результативність контролю в цілому. В. М. Гаращук уточнює, що цей принцип є "запорукою об'єктивності і реальності контролю" [2, с. 101] й робить акцент на його зв'язок із принципом "фахової спеціалізації контролю (В. М. Гаращук вважає за доцільність виокремити цей принцип, хоча можна було б розглядати і як складову частину професіоналізму)" [2, с. 100], який, на думку вченого-адміністративіста, передбачає організацію контролю та побудову контролюючих органів за окремими напрямками контролю (це цілком є прийнятним для державного контролю);

10) неупередженість, здійснення контролю незацікавленими у результатах особами, що є цілком логічним й таким, що обумовлює результат контролю. Цей принцип є "видимим продовженням принципу законності, тісно пов'язаний із принципами об'єктивності та реальності" [2, с. 102]. За жодних обставин діяльність органів місцевого самоврядування не можуть перевіряти особи, безпосередньо "пов'язані" з діяльністю цих органів, або ж із їх посадовими особами, чи які будь-яким іншим чином перебувають із цими орга-

нами у відносинах. О. Ф. Андрійко досить влучно зазначає, що "завдання контролю покладаються на суб'єкта, який не має підстав бути зацікавленим в певних його результатах" [3, с. 24–25];

11) цілеспрямованість, "встановлення відповідності реальної дійсності загальним вимогам законодавства" [4, с. 74], яка безпосередньо пов'язана із діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України;

12) результативність, той підсумковий результат, на досягнення якого спрямовується діяльність контролюючих суб'єктів, полягає у виявленні реального стану справ у діяльності органів місцевого самоврядування, можливих правопорушень, усунення як останніх, так і їх причин та передумов, окреслення шляхів подальшого функціонування цих органів. О. Ф. Андрійко уточнює, що "контроль не повинен здійснюватися лише заради контролю" [3, с. 22]. Саме тому в якості складової змістовного наповнення цього принципу можна розглядати дієвість контролю (в окремих наукових працях пропонується її виокремлення як самостійного принципу) [3, с. 22–23], що знаходить прояв у попередженні протиправних діянь, виявленні тих процесів, які сприяють виникненню причин та умов вчинення протиправних діянь, подоланні будь-яких перешкод задля правомірної діяльності органів місцевого самоврядування, наданні останнім реальної допомоги, можна навіть запропонувати виокремлювати як складову принципу результативності контролю (т.зв. якість його). У цьому аспекті можна було б акцент зробити і на тому, що ефект від результату контр-

олу повинен бути відчутним, навіть "корисним" (економний, соціальний ефект від використання отриманої інформації повинен перекивати витрати на її отримання) [2, с. 102]. Більш того, навіть можна вести мову про ефективність контролю як синонім результативності, на що звертали увагу свого часу Н. Г. Саліщева, О. В. Шоріна [16, с. 19–25];

13) всебічність, повнота, охоплення контролем всієї діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, навіть не зважаючи на певну спеціалізацію діяльності окремих суб'єктів контролю, зібрана інформація повинна бути повною і об'єктивною, реагування за результатами контролю теж має бути щодо всіх виявлених недоліків, прогалин, навіть, якщо їх виявлення не передбачалося під час контрольних заходів (виявлення цих порушень відбулося під час перевірки інших ділянок роботи). Контроль не повинен бути тотальним, тим більш, якщо мова йде про діяльність органів місцевого самоврядування, однак і не звуженим, окремо спеціалізованим, повинен мати ознаки всебічності, із т.зв. об'єднуючим фактором;

14) оперативність, динамічне проведення контрольних заходів, які не повинні мати термінові характеристики, які дорівнюють тривалим періодам, тим самим не заважаючи діяльності органів місцевого самоврядування. Строки проведення контрольних заходів повинні бути чітко визначеними на нормативному рівні й бути оптимальними, щоб, з одного боку, забезпечити динамічність контролю, а, з іншого, усунути можливість спрощення, поверховості, формальності його.

У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині інколи виокремлюється принцип концентрації, сутність якого полягає у тому, що "контролююча структура повинна намагатися завершити контрольні дії якомога скоріше (зрозуміло, без зниження якості контролю), оскільки вони певною мірою відволікають підконтрольну структуру від роботи" [2, с. 104]. Хоча принцип оперативності як принцип адміністративної процедури в цілому охоплює і елемент концентрації, тому сенсу у його виокремленні немає;

15) економність, контроль не повинен передбачати істотних витрат, оскільки в даному випадку акцент буде зміщено з результативності на затратність контролю. Витрати повинні бути мінімальними, враховуючи подібність контролю до решти адміністративних процедур. Ці два останні принципи "мають на меті забезпечити ефективність всієї системи суб'єктів контролю..., оскільки орієнтують на високу динаміку контрольного процесу та його низьку витратність" [4, с. 76]. Цілком можна підтримати В. М. Гаращука, що ефект від контролю повинен перекивати витрати на її отримання [2, с. 102]. При цьому засади нарахування та сплати витрат повинні бути визначені нормативно, бажано у систематизованому акті. У цьому аспекті певну зацікавленість викликає доцільність врегулювання відповідного питання в Адміністративно-процедурному кодексі України в окремій складовій його частині при регламентації засад контролю як різновиду адміністративної процедури;

16) відповідність заходів впливу, що застосовується до порушників, ре-

альним порушенням (адекватність реакції), що передбачає адекватність реагування з боку суб'єкта контролю по відношенню до об'єкта у разі виявлення порушень законодавства, застосування заходів реагування із тим, щоб реагування не було занадто суворим і занадто спрощеним, малим, забезпечуючи, тим самим, співрозмірність вчиненого правопорушення й отриманого реагування з боку суб'єкта контролю. На жаль, правові засади застосування заходів примусу контролюючими органами розпорошені у численних нормативно-правових актах, мають різний характер, що суттєво ускладнює правозастосування, інколи не узгоджується із завданнями контролю (заходи дещо суворі у порівнянні із порушенням), що й вимагає певних реформаційних змін;

17) принцип взаємодії суб'єктів контролю між собою, раціонального розподілу контрольних повноважень, що означає певну узгодженість дій контролюючих суб'єктів по відношенню до органів місцевого самоврядування, взаємну допомогу, обмін отриманої інформації задля спрощення контролю, усунення дублювань, стану "постійного контролю", зосередження зусиль контролюючих суб'єктів на різних аспектах діяльності вищезазначених органів, причин можливих і реальних порушень, шляхів їх усунення;

18) принцип допомоги з боку суб'єкта контролю підконтрольному у виявленні порушень, усуненні їх причин "(наведенні порядку на об'єкті)", означає те, що "основним завданням контролюючого органу є ... допомога підконтрольному...в подоланні виявлених недоліків у роботі" [2, с. 104]. Контроль за діяльністю органів місце-

вого самоврядування, в кінцевому результаті, передбачає підтримання (поновлення) законності і дисципліни у такій діяльності, саме тому суб'єкт контролю, перш за все, повинен виявити, допомогти виявити позитивні і негативні аспекти діяльності вищезазначених органів, з'ясувати причини таких негативних дій, актів, надати допомогу в усуненні цих недоліків. Саме тому такі дії суб'єкта контролю є найбільш пріоритетними у контрольній діяльності, домінуючими, не знижуючи ролі і значення і т.зв. "репресивних" заходів, які слід розглядати другорядними. Як зазначають Д. М. Лук'янець, О. Д. Крупчан із посиланням на праці О. Ф. Андрійко, "основною метою реалізації результатів контролю... не є застосування каральних засобів, якими є юридична відповідальність. Це – вимушений захід, який слід розцінювати як об'єктивну необхідність, зумовлену наявністю правопорушення. Тому відповідальність... застосовується за умови, коли вичерпано всі інші заходи впливу" [17, с. 465]. Більше того, Д. М. Лук'янець, О. Д. Крупчан уточнюють, що юридична відповідальність є наслідком "свідомого порушення вимог нормативно-правових актів при правильному їх розумінні, у разі ж... неправильного розуміння... суб'єкт контролю... має вжити заходів щодо офіційного тлумачення такої норми і доведення відповідного документа до всіх зацікавлених суб'єктів" [17, с. 465–466]. Це у повній мірі узгоджується й з оновленим розумінням сутності, значення контролю у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, й з оновленим підходом до розуміння змісту, призначення адміністративного пра-

ва в цілому, новою ідеологією останнього, відходом від "каральньо-адміністративного" й переходом до "обслуговуючо-сервісного", "людиноцентристського" змістовного наповнення адміністративного права. Застосований у минулому підхід – "виявити і покарати за допомогою контролю", підхід, який був основним при здійсненні контрольної діяльності, – повинен поступитися місцем контролю спрямовуючому. Його проведення дає можливість отримати через зворотній зв'язок інформацію, на підставі якої можна зробити висновки (припущення) стосовно стану чи ситуації, що виникли внаслідок здійснення управлінських функцій чи виконання поставлених завдань, і приймати рішення, відстежувати ситуацію та скеровувати її [17, с. 432];

19) принцип відповідальності суб'єкта контролю за свої дії, рішення, що є цілком виправданим, оскільки відбувається втручання у діяльність органів місцевого самоврядування із зовні, відповідно, таке втручання повинно узгоджуватися із вимогами законодавства та рештою принципів контролю. У разі ж порушень з боку суб'єкта контролю останній несе відповідальність в порядку, визначеному законодавством. Дії, рішення суб'єкта контролю можуть бути оскаржені, визнані неправомірними, незаконними і винна особа – суб'єкт контролю підлягає відповідальності.

Всі принципи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування взаємодоповнюють один одного, перебувають у взаємозв'язках, що і дозволяє вести розмову про їх систему. Окрім того, більш детальному з'ясу-

ванню їх реального потенціалу сприяє класифікаційний розподіл, про який, враховуючи комплексний характер контролю, мова може йти лише умовно. Так, наприклад, всі принципи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України можна розподілити на: а) засадничі та процедурні; б) структурні, процедурні і принципи результату контролю. У будь-якому випадку розподіл на групи є умовним, кожен із принципів має достатньо змістовний потенціал, взаємодіє із рештою принципів, в цілому забезпечує максимальне використання ресурсу відповідного контролю.

Отже, принципи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України – це вихідні, основоположні засади, ідеї, що концентрують у собі досягнення доктрини і практики, виражають соціальні ідеї, виконують функцію загальнонормативного орієнтиру здійснення контрольної діяльності з боку державних органів, громадськості за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, спрямовані на вдосконалення та забезпечення ефективності такої діяльності. Вони взаємодоповнюють один одного, перебувають між собою у зв'язках, формують систему.

Список використаних джерел:

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка / [под ред. Н. И. Шведовой]. – [23-изд., испр.]. – М. : Русский язык, 1991. – 916 с.
2. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія / В. М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.

3. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 301 с.

4. Коломєєц Т. О. Державний контроль в галузі чорної металургії в Україні : організаційно-правовий аспект / Т. О. Коломєєц, П. С. Лютиков. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2009. – 216 с.

5. Горшнев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшнев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.

6. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – М. : Наука, 1981. – 301 с.

7. Кобринский В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право" / В. Ю. Кобринський. – К., 2008. – 20 с.

8. Адміністративне право : [підручник] / [за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй]. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

9. Адміністративне процесуальне України : [підручник] / [за заг. ред. С. В. Ківалова]. – Одеса : Юридична література, 2003. – 896 с.

10. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні / С. Ф. Денисюк. – Х. : ТД "Золота миля", 2010. – 368 с.

11. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : [навч. посібн.] / А. М. Школик. – Л. : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.

12. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики / [ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (голова)] : у 2-х кн. – Кн. 2. Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. – К. : Конус-Ю, 2008. – 314 с.

13. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права / А. А. Пухтецька. – К. : Видавництво "Юридична думка", 2010. – 140 с.

14. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права / О. І. Миколенко. – Х. : Бурун Книга, 2010. – 336 с.

15. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : [монографія] / [кол. авт.: Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, І. О. Кресіна, В. П. Нагребельний та ін.], [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Юридична думка, 2010. – 496 с.

16. Салищева Н. Г. Контрольная деятельность: практический опыт и научные рекомендации / Н. Г. Салищева, Е. В. Шорина // Советское государство и право. – 1965. – № 11. – С. 19–25.

17. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Видавництво Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с.

Коломєєц Т. А., Матвиєнко П. Д. Принципы как элемент механизма контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

В статье сделан анализ общетеоретических положений, освещается специфика и предлагается перечень принципов контроля над деятельностью органов местного самоуправления как субъектов административного права в аспекте элемента организационно-правового механизма контроля.

Ключевые слова: элемент, контроль, механизм, органы местного самоуправления, принципы, субъекты административного права.

Kolomoets T., Matvienko P. Principles as an Element of the Control Mechanism over the Activity of Local Authorities.

The article deals with analysis of the general theoretical provisions, description of specific issues and proposal of principles of control over the activity of the local authorities which act as subjects of the Administrative law. These principles are represented as an element of the State legal and organisational control mechanism.

Keywords: element, control, mechanism, local governments, principles, subjects of administrative law.

Стаття надійшла до редакції 18.05.2012