

РОЗДІЛ V. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9: 352 (477)

ФУНКЦІЇ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ

Коломоєць Т.О., д.ю.н., професор, Заслужений юрист України

Запорізький національний університет

У статті в систематизованому вигляді подається аналіз доктринальних положень стосовно функцій контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, виокремлюються їх особливості та аналізуються різновиди.

Ключові слова: види, контроль, ознаки, органи місцевого самоврядування, суб'єкти адміністративного права, функції.

Коломоєць Т.А. ФУНКЦИИ КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЫ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье в систематизированном виде анализируются доктринальные положения относительно функций контроля за деятельностью органов местного самоуправления как субъектов административного права, выделяются их особенности, анализируются разновидности.

Ключевые слова: виды, контроль, признаки, органы местного самоуправления, субъекты административного права, функции.

Kolomoec T.A. FUNCTION OF CONTROL AFTER ACTIVITY OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS ADMINISTRATIVE LEGAL SUBJECTS: SOME QUESTIONS OF LEGAL DOCTRINE / Zaporizhzhia national university, Ukraine

In the article in the systematized kind analysed doctrine positions in relation to the functions of control after activity of organs of local self-government as administrative legal subjects, their features are selected, varieties are analysed.

Key words: kinds, control, signs, organs of local self-government, administrative legal subjects, functions.

Реформаційні процеси, безпосередньо пов'язані із переосмисленням ролі, сутності, значення адміністративного права, актуалізують перегляд усіх складових останнього, у т.ч. й інституту суб'єктів, серед яких, хоча й не лідируючи, однак свої позиції посідають і органи місцевого самоврядування.

Останні, на жаль, прискіпливої уваги з боку вчених-адміністративістів не викликали, що зумовлене реалізаціями державотворчих процесів у нашій державі. У різні історичні періоди, про що неодноразово зазначалося у наукових джерелах (наприклад, роботи І. Гриценка, Р. Мельника, П. Матвієнка та ін.). У наявності переважно фрагментарне дослідження окремих елементів їх адміністративно-правового статусу. У той же час недооцінювати роль і значення відповідних органів в адміністративно-правових відносинах не варто, тим більше щодо реалізації ними делегованих повноважень у сфері публічного адміністрування. Реалії сучасних державотворчих та правотворчих процесів, безпосередньо пов'язаних із децентралізацією публічного адміністрування, активізацією у відповідному процесі органів місцевого самоврядування, актуалізують питання перегляду їх місця, ролі в системі суб'єктів адміністративного права, віднесення до групи т.з. «активних» суб'єктів, а це, у свою чергу, вимагає зосередження уваги на посиленні контролю за їх функціонуванням, перегляді потенціалу останнього із тим, щоб забезпечити ефективність та дієвість і контролю, і самої діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права.

У механізмі відповідного контролю, серед розмаїття його елементів, своє чільне місце посідають функції, які на жаль, лише фрагментарно підпадають під доктринальний аналіз, що зовсім не узгоджується із їх роллю, значимістю в механізмі відповідного контролю. Узагальнений аналіз наявних доктринальних джерел дозволяє виокремити деякі наукові роботи, у яких питання функції контролю (державного і цілому, з боку деяких суб'єктів, в

окремих сферах суспільних відносин) досліджуються, однак визнати їх комплексними, на жаль, не можна. Роботи П. Матвієнка в тій чи іншій мірі висвітлюють питання функцій контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України, однак і вони із плином часу застарівають. Отже, мета статті – аналіз доктринальних положень, безпосередньо присвячених функціям контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, формулювання їх визначення та приблизного переліку.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці домінуючою є позиція вчених відносно того, що мета контролю, як, взагалі, так і окремих різновидів, реалізується також і у функціях. Слід одразу зазначити, що увага функціям контролю, у більшості своїй, приділяється опосередковано, без детального аналізу ресурсу функцій взагалі та кожної із них окремо. Так, наприклад, В. Гарашук безпосередньо функції контролю не виділяє, однак опосередковано зазначає, що «розгляд контролю у зв'язку з виконанням ним відображаючої, пізнавальної ролі дозволяє фіксувати розходження, порівнюючи результати з цілями. Першорядне значення має сам факт точної та своєчасної фіксації відхилень. Адже не завжди причини відхилень розглядаються крізь призму контролю. Це пов'язано з іншою ознакою контролю – його регулятивністю» [1, 44]. Хоча в роботі і немає вказівки на функції контролю, однак аналіз вищезазначених положень дозволяє зробити висновок, що зосереджується увага В. Гарашука саме на функціях контролю, серед яких: регулятивна, інформаційна, корегуюча. І хоча немає вказівки на правоохоронну (охоронну), однак те, що контроль передбачає можливість застосування заходів примусового впливу щодо порушників, і про це зазначається і у визначенні контролю, яке формулює В. Гарашук [1, 54], дає можливість вести мову і про наявність, поряд із вищезазначеними, і правоохоронної (охоронної) функції контролю. В.І. Данелюк підтримує тезу про те, що мета контролю реалізується в завданнях і у функціях контролю, формулює авторське визначення функцій контролю (щоправда, на прикладі функцій контролю митної служби України за посередницькою діяльністю в галузі митної справи) як «видів зовнішнього прояву діяльності...органів, спрямованих на досягнення мети та підпорядкованих вирішенню конкретних завдань, що здійснюються шляхом контролюючого впливу...» [2, 15]. Серед функцій контролю В. Данелюк вважає за доцільне виділити: 1) правоохоронну; 2) профілактично-попереджувальну; 3) аналітичну; 4) інформаційну [2, 15].

Більш змістовною виглядає робота П. Лютікова, у якій він не тільки пропонує авторське визначення функції контролю (щоправда певного різновиду державного контролю), перелік таких функцій, а й детально зупиняється на їх класифікаційному розподілі та характеристиці кожної із них. Так, наприклад, функції контролю П. Лютіков вважає за доцільне розглядати як «обумовлені досягненням мети та підпорядковані вирішенню конкретних завдань основні напрями зовнішнього прояву діяльності суб'єктів...контролю..., пов'язані з їх контролюючим впливом у цілому і...зокрема» [3, 10]. Має місце в даному випадку вказівка на зв'язок мети і завдань, мети і функцій, а також на сутність функцій (запропоноване визначення узгоджується з лінгвістичним і філософським розумінням функції). Визнаючи існування множинності та розмаїття функцій контролю, вчений-адміністративіст пропонує їх розподіл, залежно від безпосереднього зв'язку з об'єктом, на: загальні та спеціальні [4, 84], а також зосереджує увагу на аналізі реального змісту: регулятивної (корегуючої), превентивної, правоохоронної, інформаційної, аналітичної, відновлюючої функцій, які вважає загальними, а також фіскальної, охорони навколишнього природного середовища, безпеки функціонування підприємств галузі, забезпечення національної безпеки та стратегічних інтересів держави – як спеціальних, зумовлених об'єктом державного контролю, який і потрапив у поле поглибленого його наукового аналізу [4, 84-88]. У вітчизняній адміністративно-правовій літературі непоодинокими є випадки окремих вказівок на регулятивну, правоохоронну, корегуючу функцію контролю (наприклад, роботи С. Ківалова, Л. Біли-Тіунової, В. Авер'янова та ін.), а також стабілізуючу функцію (наприклад, роботи Т. Коломоєць) [5, 4]. У той же час узагальнених ґрунтовних досліджень, присвячених проблематиці функцій контролю, немає, тим більше контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України. Враховуючи вищезазначені положення та роблячи акцент на специфіці діяльності вищезазначених органів, діяльність яких є об'єктом контролю, функції відповідного контролю можна визначити як обумовлені досягненням мети та підпорядковані вирішенню конкретних завдань основні напрями зовнішнього прояву діяльності суб'єктів

контролю стосовно діяльності органів місцевого самоврядування при реалізації ними своєї адміністративної правосуб'єктності, пов'язані з їх контролюючим впливом на відповідну діяльність.

Серед функцій контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України варто виділяти:

– інформаційну, яка фактично має двосторонній спрямований канал інформації, а саме під час контролю отримується повна, об'єктивна інформація про стан справ у діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. Про це свідчить і одне із завдань контролю, яке і реалізується завдяки інформаційній функції. У той же час, отримана під час контролю інформація доводиться до відома органів місцевого самоврядування із узагальненнями, висновками для врахування в подальшій діяльності. Як слушно зазначає П. Лютіков, із посиланням на роботи В. Горшенева, І. Шахова, «контроль є універсальним засобом отримання інформації за допомогою каналів зворотного зв'язку» [4, 83; 6, 24]. Тим більше, що джерел отримання інформації суб'єктами контролю існує чимало (офіційна звітність, оприлюднення інформації, доступ до публічної інформації, звернення осіб, інтерсайти органів місцевого самоврядування, друковані ЗМІ, інформаційні повідомлення у режимі теле-, радіопередач, інформаційні стенди тощо), сприяє цьому і гласність, відкритість діяльності самих органів місцевого самоврядування, а в разі потреби і наявність законодавчої бази для отримання інформації уповноваженими суб'єктами в певному обсязі та формі. Інформаційна функція контролю є достатньо змістовною, передбачає наявність різноманітних зовнішніх форм прояву. Інформація може бути отримана як від безпосереднього суб'єкта контролю, який виявив цю інформацію, так і отримана від іншого суб'єкта, передана суб'єкту контролю, уповноваженому вживати заходи реагування в разі протиправних діянь. Слід зазначити, що діяльність органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України може бути об'єктом контролю не тільки з боку державних органів, а й громадськості. Відповідна інформація щодо їх діяльності також може бути отримана під час діяльності різноманітних суб'єктів громадського контролю, використання останніми розмаїття форм контролю (громадські слухання, роботи громадських рад, реалізації громадських ініціатив тощо). Слід зазначити, що т.з. громадським ініціативам як одній із можливих форм громадського контролю приділяється у вітчизняній адміністративно-правовій науці увага останнім часом все більше (наприклад, роботи А. Галає) [7]. Саме завдяки інформаційній функції контролю отримується та інформація, яка об'єктивно відображає стан справ, використовується у процесі виявлення недоліків у діяльності вищезазначених органів, як і при застосуванні заходів адекватного правового примусу як реакції на правопорушення;

– аналітичну, завдяки якій відбувається узагальнення, опрацювання отриманої під час контролю, формулювання висновків щодо наявності або відсутності протиправних діянь, визначення напрямків їх усунення, виявлення причин та умов вчинення протиправних діянь, підстав притягнення винних до відповідальності із обранням адекватних заходів впливу. Зібрана інформація в неопрацьованому, неузагальненому, неаналітичному вигляді не дозволяє вести розмову про контроль у завершеному вигляді, є лише т.з. «робочим матеріалом» для подальших дій, які в сукупності і формують потенціал контролю. Аналітична функція контролю є «похідною» від інформаційної і, у той же час, передуючою по відношенню до правоохоронної, корегуючої, превентивної, відновлюючої. Її роль і значення недооцінювати не можна, саме тому варто підтримати тих вчених-адміністративістів, які виокремлюють її серед функцій контролю (наприклад, П. Лютіков) і, навпаки, висловити сумніви відносно остаточності, завершеності переліків функцій контролю за умови відсутності аналітичної функції, про що зазначають у своїх роботах інші вчені-адміністративісти (наприклад, А. Мазур). Не можна повністю погодитися з тим, що аналітичну функцію можна розглядати як складову інформаційної, оскільки інформація й аналітична інформація не є тотожними поняттями, по-різному вони можуть вплинути на будь-яку діяльність, у т.ч. контрольну;

– превентивну, завдяки якій виявляються причини, умови порушень у діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України, що дозволяє попередити вчинення на майбутнє нових протиправних діянь. Важливо не карати винну особу, а, перш за все, виявити причини, умови протиправних діянь, усунути їх, попередивши, тим самим, вчинення нових порушень. Це є дуже важливим у контексті докорінних змін

нормативних засад діяльності органів місцевого самоврядування, запровадження новітніх правових інститутів (стосовно державних закупівель, оподаткування, надання адміністративних послуг, посилення засад профілактики та протидії корупції тощо). Слід одразу ж зазначити, що превентивна функція контролю відіграє одночасно подвійну роль (щодо безпосереднього спрямування), а саме: профілактика можливих правопорушень тим органом місцевого самоврядування (т.з. спеціальна, безпосередня) та іншими суб'єктами (загальна превенція);

– корегуючу, завдяки якій, у разі виявлення порушень, невідповідності фактичного стану справ і визначеного правового нормативу, вживаються заходи для корегування стану справ. При цьому, слід акцентувати увагу на тому, що відповідне корегування може здійснюватися як самим суб'єктом контролю, якщо такі повноваження надані законодавством (наприклад, органами Державної податкової служби України, Державної казначейської служби України, Державної фінансової інспекції України стосовно дотримання відповідних спеціальних правових норм), так й іншим суб'єктом (у разі передання суб'єктом контролю отриманої інформації уповноваженому суб'єкту, наприклад, у сфері профілактики і протидії корупції при передачі інформації суб'єктом протидії таким протиправним діянням). Під час реалізації зазначеної функції відбувається зміна реального, виявленого під час контролю стану справ у діяльності органів місцевого самоврядування й приведення його у відповідність до встановлених нормативів, або ж, хоча б, припинення реального стану справ до моменту усунення причин та умов порушень, «виправлення» ситуації;

– правоохоронну, пов'язана безпосередньо із виявленням та припиненням протиправних діянь, вжиттям заходів правового примусу, у т.ч. й притягненням до юридичної відповідальності. Слід зазначити, що правом притягнення до юридичної відповідальності наділені не всі суб'єкти контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України, що, у свою чергу, дозволяє погодитися із позицією П. Лютікова про те, що «правоохоронна функція, хоча й займає значне місце в діяльності органів, які здійснюють контроль, але все ж не є визначальною» [4, 85]. І це цілком виправдано, оскільки такого права позбавлені суб'єкти громадського контролю, деякі інші суб'єкти, хоча їх роль у цілому в контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування недооцінювати не варто, головний акцент у їх контрольній діяльності зміщено на попереджувально-превентивну складову, на реалізацію не каральної, не правоохоронної, а інших функцій контролю;

– відновлюючу, за допомогою якої відбувається відновлення порушених прав, законних інтересів осіб-суб'єктів адміністративних правовідносин за участю органів місцевого самоврядування, самих органів місцевого самоврядування, якщо таке порушення мало місце, відшкодування завданих збитків, відновлення того стану справ, яке повинно бути у разі правомірних дій вищезазначених суб'єктів адміністративного права України. Враховуючи широту сфери, розмаїття змістовного наповнення діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, яка є об'єктом контролю, і завдяки якій можуть бути встановлені порушені правові нормативи, нереалізовані, порушені права, свободи, законні інтереси осіб, завдані збитки, відповідно відновлююча функція контролю є достатньо специфічною і за формами прояву, їх кількістю, і за змістовним наповненням, і за сферою реалізації (соціально-гуманітарна, економічна, адміністративно-політична сфера відносин тощо).

Усі функції відповідного контролю взаємодоповнюють одна одну, перебувають у тісних зв'язках між собою, що є цілком логічним. Так, наприклад, інформаційна функція взаємодіє із аналітичною, про що вже зазначалося, є передуючою по відношенню до останньої, вся отримана інформація про фактичний стан діяльності органів місцевого самоврядування є «емпіричним матеріалом» для аналітичної обробки. Інформаційна функція пов'язана з усіма функціями контролю, оскільки в будь-якому випадку використовується отримана інформація і для корегування вищезазначеної діяльності, і для профілактики протиправних діянь, і для застосування заходів примусу як реакції на протиправні діяння, і для відновлення бажаного варіанту поведінки. Превентивна функція взаємодіє з правоохоронною, враховуючи те, що застосування будь-якого заходу примусу передбачає, поміж іншого, і попередження можливих протиправних діянь на майбутнє як конкретним органом місцевого самоврядування як суб'єктом адміністративного права України, так і будь-яким іншим (конкретна або спеціальна та загальна превенція). Застосування заходів примусу як прояв правоохоронної функції пов'язане й із відновленням порушеного стану правомірної поведінки вищезазначених органів

(відновлююча функція). Наявність тісних зв'язків між функціями контролю дозволяє вести мову про можливість розгляду їх як системи.

Отже, функції контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування України – це обумовлені досягненням мети та підпорядковані вирішенню конкретних завдань основні напрямки зовнішнього прояву діяльності суб'єктів контролю стосовно діяльності органів місцевого самоврядування при реалізації останніми своєї адміністративної правосуб'єктності, пов'язані з їх контролюючим впливом на відповідну діяльність. Серед них: інформаційна, аналітична, превентивна, корегуюча, правоохоронна, відновлююча, які взаємодоповнюють одна одну, тісно пов'язані між собою, що і дозволяє зробити висновок про існування їх як системи. Ці теоретичні положення цілком можливо врахувати в нормотворчій діяльності в процесі вдосконалення положень чинного законодавства стосовно адміністративної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування України, а також у подальшому – при прийнятті Муніципального кодексу України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія / Володимир Миколайович Гаращук. – Харків: Фоліо, 2002. – 176 с.
2. Данелюк В.І. Адміністративно-правові засади контролю за посередницькою діяльністю в галузі митної справи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / В.І. Данелюк; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2011. – 20 с.
3. Лютіков П.С. Державний контроль у галузі чорної металургії України: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / П.С. Лютіков, Національний університет внутрішніх справ України. – Ірпінь, 2009. – 20 с.
4. Коломоець Т.О. Державний контроль в галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: [монографія] / Т.О. Коломоець, П.С. Лютіков. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2009. – 216 с.
5. Коломоець Т.О. Засоби забезпечення законності у діяльності публічної адміністрації в Україні: [навч.-метод. посібник] / Тетяна Олександрівна Коломоець. – Запоріжжя: ЗЦППКК, 2010. – 53 с.
6. Борьян Б.А. Государственный контроль в Союзе ССР и Западной Европе: [монография] / Б.А. Борьян. – М.: Изд-во Норкомторга СССР и РСФСР, 1928. – 289 с.
7. Галай А. Умови взаємодії органів місцевої влади та недержавних організацій у контексті децентралізації влади в Україні / А. Галай // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 7 (187). – С. 30–33.

УДК 342.9.008:329.78

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ МЕТОДИ І ФОРМИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ

Андрєєва Д.Є., к.ю.н., доцент

Національний гірничий університет

У статті розглядаються основні методи і форми організаційно-правового режиму адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні.