

комами місцевих рад, постійними комісіями вищих та нижчих рад, їх відділами. Такі контакти необхідні саме тому, що по-перше, вони дозволяють поєднати зусилля постійних комісій і відповідних установ для успішного вирішення спільних питань; по-друге, ці контакти сприяють чіткому розмежуванню їх функцій та при реалізації подібних завдань уникненню дублювання. Особливо це стосується взаємовідносин між представницькою і виконавчою владою.

Сьогодні органам місцевого самоврядування і виконавчій влади доводиться працювати в складних соціально-економічних умовах, тому активна співпраця «двох гілок» влади — представницької і виконавчої, постійних комісій і відповідних управлінь державної адміністрації сприяє розробці і виконанню регіональних програм. Проводяться спільні засідання постійних комісій з участю посадових осіб обласної державної адміністрації, на яких обговорюються і вирішуються найактуальніші проблеми розвитку території. Так, наприклад, відбулися спільні засідання постійної комісії з питань бюджету Харківської обласної ради з участю посадових осіб обласної державної адміністрації з питань про стан забезпечення області енергоресурсами, розрахунків за них та підготовку до роботи в осінньо-зимовий період, про використання коштів територіального дорожнього фонду та ін.

На думку автора, спільні та узгоджені зусилля всіх депутатів, виконавчих органів місцевих рад, постійних комісій здатні забезпечити успіх у вирішенні завдань, які стоять перед місцевими радами щодо місцевого життя.

Таким чином, розглянуті в статті окремі питання вдосконалення ефективності діяльності постійних комісій стосуються правових проблем становлення, розвитку та нормативно-правового регулювання їх статусу. Зроблена спроба визначити та уточнити коло функцій та повноважень, форми і методи роботи постійних комісій. Видається необхідним проводити подальші наукові розробки цієї проблематики з метою вивчення напрямків законодавчого закріплення їх статусу та механізму реалізації своїх повноважень у спеціальному Законі «Про постійні комісії місцевих рад».

---

*Д. В. Лученко*, асистент кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## **Проблеми систематизації принципів контрольної-процесуальної діяльності**

Оскільки контроль є самостійним правовим інститутом, має своє призначення, цілі та завдання, то його всебічний аналіз неможливий без з'ясування принципів, які лежать в основі контрольної діяльності.

У юридичній літературі вчення про принципи контролю посідає одне з основних місць. Цій проблемі присвячені праці таких вчених-правознавців, як О. Ф. Андрійко, В. М. Гаращук, І. Б. Горшеньов, В. Н. Карташов, В. І. Туровцев, В. М. Шахов, Є. В. Шоріна, та інших авторів. Однак, як справедливо зауважила Є. В. Шоріна, в цій проблемі залишається чимало невизначеностей. Деякі з них виникають внаслідок відсутності єдиного поняття «принцип контролю», єдиних критеріїв систематизації принципів контролю. Не випадково серед вчених-юристів, представників інших суспільних наук не досягнуто єдиної точки зору при визначенні та переліку принципів контролю<sup>1</sup>.

Метою цієї статті є визначення та систематизація принципів контрольної діяльності.

© Лученко Д. В., 2003

<sup>1</sup> Див.: Шоріна Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР.— М., 1981.— С.62.

У науці принципи визначають як першооснови, основні ідеї, вихідні пункти, передумови будь-якої теорії, концепції, керівні ідеї, основні правила поведінки<sup>1</sup>. Мабуть тому до принципів контролю відносять значну кількість положень, ідей, правил, що мають місце в контрольній діяльності, а модель науково аргументованої системи принципів поки ще не відпрацьована.

При визначенні поняття «принципи контролю» необхідно: по-перше, враховувати найбільш важливі, об'єктивно необхідні прояви контролю, що відображають його природу і спрямованість, специфіку як самостійного правового утворення; по-друге, відтворювати такі методологічні вимоги, що постійно виявляються і використовуються в процесі проведення контролю, сприяють на практиці підвищенню його ефективності.

Таким чином, під принципами контролю слід розуміти науково обґрунтовані та апробовані практикою, закріплені прямо або опосередковано в нормативно-правових актах основи організації та здійснення контролю, що забезпечують його ефективність.

Як уже зазначалося вище, у юридичній літературі модель такої системи принципів контрольно-процесуальної діяльності ще не відпрацьована. У спеціальних наукових працях, як правило, подається загальний перелік принципів без зазначення критеріїв побудови системи<sup>2</sup>. Так, В. І. Туровцев виокремив такі принципи, як масовість, дієвість, колективність, законність та гласність не систематизуючи їх за будь-якими ознаками<sup>3</sup>. Є. О. Кочерін визначає загальні принципи контролю, до яких належать принципи нейтральності, економічності, безперервності, дієвості, своєчасності<sup>4</sup>. При цьому автор поряд

<sup>1</sup> Див.: Атоманчук Г. В. Сущность советского государственного управления — М., 1980.— С. 162-163.

<sup>2</sup> Напр., див.: Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. — С. 62-77; Туровцев В. И. Народный контроль в социалистическом обществе.— М., 1974.— С. 70-71; Народный контроль.— М., 1970.— С. 23-35; Залужный В. И. Народный контроль в современных условиях. — М., 1970. — С. 45-50.

<sup>3</sup> Див.: Туровцев В. И. Народный контроль. — М., 1970. — С. 21-35.

<sup>4</sup> Див.: Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля.— М., 2000. — С. 15.

із загальними принципами контролю не виокремлює будь-які інші принципи. В. М. Гаращук серед принципів контролю вирізняє загальні принципи, притаманні державному управлінню в цілому (законність, централізм, планова організація діяльності, професіоналізм та інші), та принципи, властиві лише такій формі державного управління, як контроль (комплексність, корисність, раптовість тощо)<sup>1</sup>.

У ряді робіт наводиться перелік принципів, які навряд чи можна віднести до принципів контрольно-процесуальної діяльності. Зокрема, В. К. Волович та Н. І. Кузнецов до принципів контролю відносять масовість, гласність, різнобічність, підтримку позитивного досвіду, ефективність, законність, доцільність, результативність<sup>2</sup>. На нашу думку, результативність, доцільність є цілями контролю, а не його принципами. Що ж стосується підтримки позитивного досвіду, то це скоріше елементарні умови будь-якої роботи.

Спроби розробити критерії побудови системи принципів контролю, як правило, зводяться до виокремлення таких типів, як основні і неосновні, загальні і специфічні.

В. М. Шахов, І. Б. Горшенев вирізняли конституційні, загальнопроцесуальні та спеціалізовані принципи. При цьому автори підкреслювали, що до конституційних принципів контрольно-процесуальної діяльності слід віднести не лише ті, які прямо або опосередковано закріплюються в Основному Законі, але й ті, які несуть фундаментальне навантаження режиму і виступають своєрідними з'єднуючими ділянками контрольно-процесуального режиму та інших компонентів суспільно-політичної атмосфери суспільства. До таких принципів належать: 1) демократичний централізм; 2) демократизм; 3) правова рівність; 4) презумпція добропорядності; 5) загальна законслухняність.

Загальнопроцесуальними принципами автори вважають: істинність результату розгляду контрольної справи, професіоналізм, науковість, контрольно-процесуальну економію. І, нарешті, до спеціалізованих принципів контрольно-процесуаль-

<sup>1</sup> Див.: Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні. — Х., 2002. — С. 99-106.

<sup>2</sup> Див.: Волович В. К., Кузнецов Н. И. Народный контроль в Вооруженных Силах СССР.— М., 1973.— С. 9-22.

ної діяльності В. М. Шахов та І. Б. Горшенев віднесли невідворотність юридичної відповідальності, зворотну силу закону і заборону повернення до гіршого, тягар доказування. При цьому автори наведеної системи зазначали, що спеціалізовані принципи контрольно-процесуальної діяльності настільки різні, що могли б скласти відповідну підсистему<sup>1</sup>.

На нашу думку, така класифікація принципів контрольно-процесуальної діяльності є не дуже вдалою, оскільки в її основу покладено не один, а два критерії систематизації. Так, викремлюючи конституційні принципи, автори поклали в основу класифікації такий критерій, як вид джерела, в якому вони закріплені, а вирізнення загальнопроцесуальних і спеціалізованих принципів є результатом систематизації на основі такого критерію, як галузь поширення їх дії. І хоча автори підкреслюють, що до конституційних належать не лише ті принципи, які закріплюються в Основному Законі, але й ті, які несуть фундаментальне навантаження режиму і виступають своєрідними з'єднуючими ділянками контрольно-процесуального режиму та інших компонентів суспільно-політичної атмосфери суспільства, таке зауваження не виправляє ситуації, оскільки нівелює межу між конституційними і загальнопроцесуальними принципами контрольної діяльності.

Таким чином, вважаємо за можливе класифікувати принципи контрольно-процесуальної діяльності залежно від виду нормативного акта, в якому вони закріплені, на конституційні принципи і принципи, закріплені в законодавчих актах; залежно від галузі поширення дії принципів — на міжгалузеві, галузеві та спеціальні (такі, що поширюються лише на контрольно-процесуальну діяльність).

До міжгалузевих слід віднести принципи, які властиві контрольній діяльності поряд з іншими видами процесуальної діяльності, що регламентується різними галузями процесуального права. Такими принципами є: принцип законності; принцип гласності; принцип правової рівності сторін; принцип презумпції добропорядності; принцип науковості; принцип невідворотності юридичної відповідальності; принцип

<sup>1</sup> Див.: Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. — М., 1987. — С. 90-103.

повноти та об'єктивності дослідження матеріалів справи (принцип об'єктивної істини); принцип професіоналізму.

До галузевих належать принципи, які властиві контролю і деяким іншим видам процесуальних проваджень і регламентуються нормами адміністративного права. Такими принципами є:

1) принцип процесуальної економії. Цей принцип обумовлений оперативністю виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів і включає два елементи: по-перше, вимогу швидкості контрольно-процесуальної діяльності, що виключає будь-яке зволікання, а по-друге, вимогу до контрольно-процесуальної діяльності щодо її здійснення з якомога меншими витратами сил і часу учасників контрольного процесу. Елементами економичності виступають також різні строки, в межах яких мають здійснюватися ті або інші контрольні дії.

Слід також зауважити, що принцип процесуальної економії ні в якому разі не виправдовує нехтування всебічним і повним вивченням матеріалів справи, а навпаки орієнтує на оперативне виконання всіх необхідних дій;

2) принцип універсальності (всебічності). Цей принцип означає, що контроль, як і державне управління в цілому, повинен охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного будівництва. Принцип універсальності передбачає наявність у розпорядженні контролюючих органів щільно розроблених і закріплених нормативними актами правових процедур, які дозволяють ефективно здійснювати контроль за всіма важливими ділянками суспільного життя. На жаль, аналіз чинного законодавства свідчить про недостатню урегульованість контрольної діяльності в Україні, зокрема контрольно-процесуальних процедур. Як правило, нормативні акти містять лише загальні положення про необхідність здійснення контролю в тій або іншій сферах, а також перелік суб'єктів, наділених контрольними повноваженнями. Що стосується процедурних правил здійснення контрольної діяльності, то вони практично залишилися поза увагою законодавця, що змушує контролерів до самостійного, іноді ціною неодноразових помилок, пошуку необхідних процедур. Таке становище не може сприяти підвищенню ефективності контролю в Україні і потребує негайного виправлення;

3) принцип систематичності, який передбачає проведення контролю не одноразово, час від часу, а за певною схемою, пос-

тійно. Принцип систематичності покликаний забезпечити постійну періодичність проведення контролю. Це не означає, що той чи інший об'єкт повинен постійно перебувати під контролем. Це, по-перше, недоцільно, оскільки сприятиме зниженню відповідальності підконтрольного об'єкта, який у такому разі був би впевнений, що його помилки виправить контролер, а по-друге, неможливо, оскільки для цього знадобилась би значно більша кількість контролюючих органів, ніж може собі дозволити будь-яка держава. Контроль повинен проводитися систематично, з такою періодичністю, яка дозволила б досягти його найвищої ефективності, але не за рахунок економічності.

Особливу групу принципів контролю складають спеціальні або спеціалізовані принципи. Спеціалізовані принципи визначаються, виходячи з загальновизнаних міжнародних принципів контролю.

Міжнародні принципи контролю викладені в Лімській декларації керівних принципів контролю, прийнятій IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів у 1977 році. У СРСР російською мовою Декларація вперше була опублікована лише в 1991 році.

Декларація визначає мету контролю, його основні види (попередній контроль і контроль за фактом; внутрішній і зовнішній контроль; формальний контроль і контроль виконання), докладно регламентує принцип незалежності, відносини контрольних органів з парламентом, урядом і адміністрацією, визначає права вищого контрольного органу, методи контролю, персонал контролерів і звітність<sup>1</sup>.

З огляду на вищевикладене вважаємо за доцільне сформулювати такі спеціалізовані принципи: 1) принцип незалежності контрольних органів; 2) принцип врахування в контрольній діяльності поділу влади; 3) принцип пріоритету попереднього контролю; 4) принцип пріоритету фінансового контролю; 5) принцип адекватної законотворчої діяльності у сфері здійснення державного контролю; 6) принцип інформаційного, наукового і кадрового забезпечення державного контролю.

*Принцип незалежності контрольних органів* означає, що органи контролю можуть вирішувати покладені на них завдання тільки тоді, коли вони незалежні від підконтрольних суб'єктів і

<sup>1</sup> Контроллинг. – 1991. – №1. – С. 56-65.

захищені від стороннього впливу. У разі, якщо органи контролю не вільні у своїх рішеннях, неможливо говорити про ефективність, результативність та дієвість контрольної діяльності.

*Принцип врахування в контрольній діяльності теорії поділу влади* передбачає, що органи законодавчої, виконавчої і судової влади в різних сферах здійснення контролю діють у рамках наданих їм повноважень. Особливо слід зазначити роль парламентського контролю. Верховна Рада України утворює комітети і комісії, проводить з питань свого відання парламентські слухання. Депутати Верховної Ради мають право запиту до державних органів і органів місцевого самоврядування з усіх питань, які входять до їхньої компетенції, що є дійовою формою державного контролю.

*Принцип пріоритету попереднього контролю* полягає в тому, що перевірка дотримання норм чинного законодавства України, правил, нормативів повинна здійснюватися на тих стадіях діяльності підконтрольних суб'єктів, де може бути закладена потенційна небезпека заподіяння соціальної, економічної та іншої шкоди з метою її недопущення.

*Принцип пріоритету фінансового контролю* полягає в тому, що оскільки діяльність будь-якого підприємства, установи, організації виявляється у фінансових операціях, то найдоцільніше здійснювати контроль у цих «фінансових воріт». Контролюючий суб'єкт повинен мати право звернутися безпосередньо до органу, що здійснює фінансування, з обов'язковою для нього вимогою про зупинення фінансування в порядку і випадках, встановлених відповідним законом<sup>1</sup>.

*Принцип адекватної законотворчої діяльності у сфері здійснення державного контролю.* Відповідно до цього принципу проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, що містять норми, які регулюють відносини в названій сфері, повинні враховувати зміни в розумінні контролю, його цілі, завдання, принципи, види, зміст.

*Принцип інформаційного, наукового і кадрового забезпечення державного контролю* диктує як обов'язкові умови функціонування органів контролю створення в їх структурі управлінь

<sup>1</sup> Див.: Голиченков А. К. Экологический контроль: практика правового регулирования: Дис... д-ра юрид. наук. – М., 1992. – С. 116.

інформації для аналізу даних про результати діяльності уряду, міністерств та інших органів; заснування при них дослідних центрів для вивчення контролю в країні і за кордоном, розробки пропозицій по вдосконаленню контрольної діяльності; розробку нової кадрової політики.

На нашу думку, на законодавчому рівні необхідно закріпити також такий принцип контрольної-процесуальної діяльності, як делікатність. Його сутність полягає в тому, що контрольна діяльність, особливо коли це стосується зовнішнього контролю, значною мірою завдає незручностей, а іноді навіть перешкоджає нормальному функціонуванню підконтрольного об'єкта. Це зумовлено необхідністю надавати контролюючим органам звіти, довідки, пояснення та іншу інформацію, присутність, у певних випадках, представників контролюючого органу в підконтрольному об'єкті під час його роботи, а іноді і зловживанням контролерів своїми повноваженнями. Все це не може певним чином не відбитися на нормальному функціонуванні підконтрольних об'єктів. Тому цілком доцільно і навіть необхідно зобов'язати контролюючих суб'єктів у своїй діяльності керуватися принципом делікатності, сутність якого, на нашу думку, має полягати в тому, що контролюючий суб'єкт повинен застосовувати всі доступні для нього засоби, щоб не перешкоджати своїми діями нормальному функціонуванню підконтрольного об'єкта. Адже контроль має похідний, службовий характер і покликаний забезпечити законність, правильність і ефективність діяльності, яка контролюється, а не перешкоджати їй. Зрозуміло, що цей принцип не може орієнтувати контролюючі органи на недбале ставлення до своїх обов'язків і безініціативність.

Слід зазначити, що уточнення спеціальних принципів контролю має важливе значення для розробки його сучасної наукової концепції, а також для забезпечення практичних результатів контрольної діяльності. Наведені вище групи принципів контролю взаємопов'язані і взаємообумовлені. Їх кількість не залишається незмінною. З поглибленням наукового знання про принципи з'являються нові принципи контрольної-процесуальної діяльності, які раніше теорією не визнавались такими.

---

*Л. В. Лейба*, здобувач кафедри екологічного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## До питання класифікації земельних спорів

У зв'язку з прийняттям нового Земельного кодексу України (далі — ЗК України) виникає потреба нового підходу щодо з'ясування сутності, правової природи та особливостей земельних спорів, їх структуризації та класифікації.

Виникнення земельних спорів обумовлює формування особливого виду правових відносин по вирішенню конкретного конфлікту, пов'язаного з порушенням прав та законних інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів та інших суб'єктів земельних правовідносин. Якщо предметом спірної ситуації виступає земельна ділянка або відповідні права на неї, то таку ситуацію називають земельним спором. Цей спір вважається різновидом спору про право.

Всі земельні спори неоднорідні за своїм складом. У юридичній літературі існують різні підходи щодо їх класифікації. Так, наприклад, класифікуючи земельні спори, І. О. Іконицька диференціює їх залежно від різних стадій землекористування<sup>1</sup>.

Класифікація земельних спорів можлива і за іншими підставами. Так, В. Романов розрізняє земельні спори, пов'я-

© Лейба Л. В., 2003

<sup>1</sup> Див.: *Іконицькая И. А.* Разрешение земельных споров. — М.: Юрид. лит., 1973. — С. 39.