
С. КОСІНОВ

начальник Державної фінансової інспекції
в Харківській області,
кандидат юридичних наук, доцент



УДК 340:35.072.6

Контроль над публічною владою: теоретико-правова характеристика

У статті надано теоретико-правову характеристику контролю над публічною владою через розкриття основних його ознак. Встановлено, що суб'єктом контролю над публічною владою виступає народ – або безпосередньо, або в особі уповноважених органів, наділених від імені народу відповідними контрольними повноваженнями. Розкрито риси державного, громадського і міжнародного контролю над публічною владою.

Ключові слова: контроль над публічною владою, соціальний контроль, суб'єкт контролю, державний контроль, громадський контроль, міжнародний контроль.

Природа контролю як багатоаспектного явища робить його предметом дослідження багатьох суспільних наук: філософії, соціології, психології, юридичної науки.

Останніми роками з'явилась значна кількість наукових праць, що присвячені різним аспектам теорії контролю. Вони дозволяють простежити історію становлення й розвитку різних концепцій контролю та контрольної діяльності. Так, проблемам контролю у вітчизняній юридичній науці були присвячені роботи О. Ф. Андрійко [1], В. М. Гара-

щук [2], І. К. Залюбовської [3], Д. В. Лученко [4], В. С. Шестак [5] та ін.

Утім, з огляду на необхідність вироблення механізму реалізації публічної влади, який би унеможлилював її узурпацію, попереджував зловживання з боку суб'єктів державно-владних повноважень, сприяв скороченню розриву між номінальною й реальною демократією і врешті-решт забезпечував важливі гарантії захисту прав людини [6, с. 369], а також відповідав би концепції «відповідального суверенітету» [7, с. 117], найбільшої актуальності набуває

питання про здійснення ефективного контролю над публічною владою. Указана тенденція знаходить свій вияв, зокрема, у тому, що процедури і форми контролю над публічною владою, поряд із механізмами її обмеження і стримування, розглядаються як змістовні аспекти ідеології конституціоналізму [8; 9], а окремими вченими навіть об'єднуються в таке поняття, як «демократичне верховенство права» (*democratic rule of law*) [10, р. 37]. Так, серед іншого, йдеться про те, що відповідні форми контролю виступають елементами принципу верховенства права: «конституційні принципи ліберального верховенства права включають народний суверенітет, поділ влади, представницьке правління, обмежене і відповідальне врядування, контроль за конституційністю парламентського законодавства і юрисдикційний контроль за адміністративними діями і підзаконним регулюванням».

Необхідність досягнення поставленої мети ставить перед юридичною наукою завдання із надання теоретико-правової характеристики контролю над публічною владою, що мала б не лише теоретичну цінність, а й практичну значимість і корисність для подальшого розвитку державно-правової дійсності. Мета цієї статті – розкрити основні характеристики контролю над публічною владою, встановити його види та виявити форми взаємодії між ними.

Отже, важливими характеристиками контролю над публічною владою є такі:

1. *Контроль над публічною владою виступає різновидом соціального контролю*, а тому його природа не може бути повною мірою розкрита без звернення до поняття останнього. Соціаль-

ний контроль, у свою чергу, забезпечує збереження і розвиток відповідної соціальної системи, упорядкування її структури, взаємодію системи з навколишнім середовищем, а також досягнення мети її подальшого розвитку [11, с. 3]. Контроль спрямовує процес управління за встановленими ідеальними моделями, корегуючи поведінку підконтрольного об'єкта [12, с. 23].

Контроль є об'єктивним соціальним явищем, яке сформувалося у процесі еволюції суспільства. Без застосування контролю суспільство тим більше не може обійтися на шляху свого подальшого розвитку, який потрібен і може здійснюватися, спираючись на аналіз існуючого стану та використовуючи нові фактори розвитку. При цьому наука соціального управління виходить із того, що контроль здійснюється у таких основних напрямках: 1) визначення меж (умов), які спрямовують поведінку об'єкта і в яких його поведінка розглядається як бажана; 2) забезпечення за допомогою специфічних методів і інструментів руху об'єкта в завданому напрямі; 3) вияв і припинення відхилення від соціально визнаної поведінки [13; 14; 15].

Один із аспектів, в яких може розглядатися контроль, – його роль як обмежувальної функції системи, що виконує завдання зворотного зв'язку¹, забез-

¹ Вважається, що збільшення кількості зворотних зв'язків у системах управління складними об'єктами здатне підвищувати і стійкість їх роботи. Стійкість системи – одне з основних понять теорії управління. Керована система може вважатися стійкою, якщо зберігає свій стан або адекватно реагує на управляючі дії. Теорія технічних систем управління встановила, що з досягненням цим числом певного рівня, система регулювання відповідної структури здатна зробити роботу свого об'єкта практично незалежно від впливу зовнішніх збурень [16, с. 33].

печує нагляд за станом системи в цілому. Саме в цьому значенні найбільш повно виявляється значення контролю в демократичній державі, адже саме «інституціоналізований зворотний зв'язок держави з громадською думкою забезпечує контроль суспільства над державним апаратом» [17, с. 118].

2. *Контроль над публічною владою, як і будь-який вид контролю, являє собою поєднання суб'єктно-об'єктних властивостей на різних рівнях управління, що знаходить свій прояв, зокрема, у тому, що:* 1) кожен суб'єкт, виконуючи свої функції, одночасно виступає як об'єкт для суб'єктів більш високих рівнів; 2) кожен об'єкт виконує двоїстого роду функції суб'єкта: у найбільшому обсязі у межах конкретної організації в порядку саморегулювання і в певних межах і формах участі в діяльності вищого та інших суб'єктів; 3) наявність змішаних суб'єктів та об'єктів, коли існують об'єкти, що є спільними для багатьох суб'єктів. У цьому випадку виникає необхідність чіткого розмежування способів впливу на один об'єкт різних суб'єктів.

Довгий час держава стереотипно розглядалась як суб'єкт влади, а суспільство – як об'єкт владних впливів із боку держави [18, с. 3]. Контроль у державному управлінні спочатку (аж до другої половини ХІХ ст.) формувався тільки в одному напрямі – контроль та нагляд із боку держави (в особі відповідних контролюючих органів) за діяльністю державних органів та за поведінкою громадян. Інший напрям контролю – контроль за державними органами з боку громадян, громадських утворень, практично не був представлений [2, с. 60].

Утім сьогодні слід виходити з того, що влада народу є первинною щодо державної влади, а державна влада – похідною від влади народу. Саме тому народ може бути суб'єктом влади лише в умовах демократичної держави. Шляхом вільних виборів народ передає державі владу, що йому належить, а остання здійснює її від імені і за участю народу [19, с. 137]. У демократичних суспільствах народ як сукупність громадян та їхніх асоціацій здійснює публічну владу безпосередньо і через систему інститутів. Інституції, яким народ делегує владні повноваження – органи державної влади та органи місцевого самоврядування, діють від його імені. Отже, саме народ і має контролювати як свою (самоконтроль, внутрішній контроль), так і їхню (метаконтроль, зовнішній контроль) діяльність [20, с. 46].

3. *Суб'єктом контролю над публічною владою виступає народ – або безпосередньо, або в особі уповноважених органів, наділених від імені народу відповідними контрольними повноваженнями.*

У взаємовідносинах народ – публічна влада – це первинний рівень взаємодії. Забезпечення влади народу – базова позиція політичної функції демократичної держави. Вона передбачає реалізацію народом трьох повноважень: по-перше, участь у формуванні органів влади представниками, уповноваженими від імені народу здійснювати в країні державну владу і вирішувати місцеві питання в муніципальних структурах; по-друге, гарантувати участь народу в прийнятті державних рішень шляхом проведення референдуму; по-третє, забезпечення права контролю за здійсненням державної влади і реалізацією прийнятих рішень [21, с. 164].

Народ як єдиний суверен, делегуючи владні повноваження державі, залишає за собою право контролю щодо межі, за яку не може переступати держава в обмеженні його свободи. Народ здійснює контроль щодо влади загалом та її органів, їх посадових осіб [22, с. 46]. Другий рівень контролю над державною владою – дії, що застосовує до себе ж сама влада [23, с. 13], внутрішній контроль.

Отже, первинним суб'єктом контролю над владою є народ, що може здійснювати такий контроль безпосередньо (перш за все як виборчий корпус – вибори створюють первісну легітимацію державної влади, тобто її відповідність суспільним ідеалам; наступна легітимація забезпечується шляхом періодичної перевірки відповідності суспільній думці результатів діяльності державної влади [19, с. 137]; суб'єктами контролю також виступають різноманітні інститути громадянського суспільства, утворюючи систему громадського контролю, яка здійснює зовнішній контроль) або в особі уповноважених органів, наділених від імені народу відповідними контрольними повноваженнями (у цьому випадку йдеться про державний контроль, або він також може бути названий внутрішнім контролем, оскільки полягає у здійсненні контролю державними органами над діяльністю інших державних органів і уповноважених ними суб'єктів). Як з цього приводу вказується в літературі, голосування на виборах – це не обрання законодавців, а скоріше делегування в державний апарат «контролерів», здатних виконувати вимоги і побажання виборців, піддавати ретельній перевірці всі акти органів управління [24, с. 82].

Суб'єктами здійснення державного контролю в Україні, зокрема, є Верховна Рада України (у тому числі її робочі органи, зокрема, Уповноважений з прав людини і Рахункова палата України) та Президент України. Це перша ланка суб'єктів контролю, здійснення контрольних функцій якими є безпосередньо легітимізованим шляхом надання народом згоди на отримання відповідними органами контрольних повноважень при проведенні виборів (суб'єкти контролю первинної легітимації).

У той же час діяльність парламенту і голови держави в силу дії принципу поділу влади та механізму стримувань і противаг одночасно з цим також виступає об'єктом контролю: як безпосередньо з боку народу, так і з боку інших органів державної влади.

Парламент та Президент України відповідно до конституційних положень наділені повноваженнями на формування інших органів державної влади, які, таким чином, в опосередкований спосіб отримують схвалення на свою діяльність від імені народу України. Система органів державної влади формується за безпосередньої участі парламенту і голови держави, що обрані шляхом прямих виборів. Кожен з органів, що входить до неї, є підконтрольним (підзвітним) суб'єктам контролю первинної легітимації (парламенту та президенту) і одночасно щодо інших органів державної влади також виконує контрольні повноваження, виступаючи суб'єктом контролю вторинної легітимації.

Специфічним суб'єктом контролю за державною владою є міжнародна спільнота в особі міжнародних контрольних інстанцій та інших суб'єктів міжнарод-

ного права. Такий контроль впливає насамперед із зобов'язань держави як суб'єкта міжнародного права. Формування системи міжнародного контролю за діяльністю держави стало реакцією на ігнорування та пряме порушення людської гідності та прав людини в ряді країн на національному, а згодом і світовому рівнях, напередодні та під час Другої світової війни, що об'єктивно примусило людство створити відповідні міжнародні загальновизнані стандарти з прав людини шляхом прийняття відповідних міжнародно-правових актів. Міжнародні контрольні інстанції свої контрольні повноваження отримують за процедурою, за якою держава за власною волею погоджується на обмеження своїх суверенних прав і визнає для себе обов'язковість норм, що створюються зовнішнім щодо неї суб'єктом (принципи і норми міжнародного публічного права), та юрисдикцію міжнародних і регіональних судових інстанцій. Таке визнання відбувається через відповідні конституційні положення, особлива природа яких виявляється в тому, що вони приймаються від імені народу держави і є виразом його суверенної волі. Таким чином, міжнародні контрольні інстанції можуть бути визнані суб'єктами контролю процедурної легітиматії.

4. *Контроль над публічною владою об'єднує в собі такі елементи, як державний контроль, громадський і міжнародний.*

Державний контроль являє собою внутрішній контроль, який здійснюється суб'єктами публічної влади один щодо одного всередині самої системи реалізації публічної влади. Державний контроль як юридична форма діяльнос-

ті характеризується такими ознаками: є виключною компетенцією органів державної влади або спеціально уповноважених ними суб'єктів, яким такі повноваження делеговані і результат діяльності яких забезпечується державою; є нормативно врегульованою і такою, що спрямована на досягнення певного результату правового характеру, діяльністю; є елементом механізму правового регулювання суспільних відносин, що спрямований на охорону різноманітних соціальних благ, забезпечення стабільності та на захист суспільних відносин; являє собою систему послідовно здійснюваних суб'єктами права у встановлених процесуальних формах дій; об'єктом державного контролю є суспільні відносини із реалізації публічно-владних повноважень; результати контрольної діяльності здобувають формальну визначеність, оскільки закріплюються в офіційних документах.

Державний контроль як одна з юридичних форм діяльності держави має здійснюватись із дотриманням вимог всієї системи принципів права, системи загальних вимог, що діють у сфері державного управління (принцип демократизму та соціальної спрямованості, принцип публічності та гласності тощо), і принципів власне контрольної діяльності (принцип об'єктивності, доцільності та цілеспрямованості, поєднання плановості та систематичності, економічності, оперативності, компетентності та професійності та ін.).

Громадський контроль є зовнішнім щодо системи публічної влади. Серед ознак громадського контролю, що відрізняють його від інших видів соціального контролю, слід назвати такі: є ме-

ханізмом участі громадян в управлінні державними справами; суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави; при цьому громадський контроль є основним засобом забезпечення балансу інтересів різних соціальних груп і попередження конфліктів їх інтересів; виступає як форма соціальної активності громадян, не обумовлена діями влади; є об'єктивним і невід'ємним повноваженням будь-якого суспільства і одним з основних його інститутів; є набагато менш структурованим порівняно із державним чи міжнародним контролем, характерною є низька формалізація та нормативна регламентація; рішення суб'єктів громадського контролю мають, як правило, рекомендаційний характер. Громадський контроль має спільний із державним контролем об'єкт – суспільні відносини, що виникають із приводу реалізації публічно-владних повноважень.

Як сфера громадянського суспільства не зводиться до здійснення контролю над реалізацією публічної влади (суб'єкти громадянського суспільства можуть мати за мету втілення або захист своїх приватних інтересів, а також захист будь-яких суспільно корисних інтересів, які ігноруються державою і діловими колами і які не зводяться тільки до здійснення контролю над публічною владою), так і коло суб'єктів здійснення громадського контролю не обмежується суб'єктами громадянського суспільства і може включати в себе окремих індивідів, а також приватні утворення, що не є суб'єктами громадянського суспільства і не входять до апарату здійснення публічної влади

(йдеться перш за все про економічні утворення).

Співвідношення громадського і державного контролю має безпосередній зв'язок із загальною характеристикою держави як тоталітарної чи демократичної. У тоталітарній державі не просто домінує контроль держави над суспільством, а існує тотальний державний контроль щодо сфер як суспільного, так і приватного життя.

Суб'єктом зовнішнього (наднаціонального) контролю за державною владою є міжнародна спільнота в особі міжнародних контрольних інстанцій та інших суб'єктів міжнародного права. Такий контроль впливає насамперед із зобов'язань держави як суб'єкта міжнародного права. Формування системи міжнародного контролю за діяльністю держави стало реакцією на ігнорування та пряме порушення людської гідності та прав людини в ряді країн на національному, а згодом і світовому рівнях, напередодні та під час Другої світової війни, що об'єктивно примусило людство створити відповідні міжнародні загальновизнані стандарти з прав людини шляхом прийняття відповідних міжнародно-правових актів. Міжнародні контрольні інстанції не можна віднести ані до суб'єктів контролю первинної легітимації, ані до суб'єктів контролю вторинної легітимації. Проте свої контрольні повноваження вони отримують за процедурою, за якою держава за власною волею погоджується на обмеження своїх суверенних прав і визнає для себе обов'язковість норм, що створюються зовнішнім щодо неї суб'єктом (принципи і норми міжнародного публічного права), та юрисдикцію міжнародних і ре-

гіональних судових інстанцій. Таке визнання відбувається через відповідні конституційні положення, особлива природа яких виявляється в тому, що вони приймаються від імені народу держави і є виразом його суверенної волі. Таким чином, міжнародні контрольні інстанції можуть бути визнані суб'єктами контролю процедурної легітимації.

Держави, які делегували повноваження міжнародним органам і організаціям із контролю за забезпеченням міжнародних договорів, не можуть посилалися на порушення їх суверенітету, оскільки, погодившись із покладеними міжнародними зобов'язаннями, вони надали згоду із передачі частини своїх суверенних прав на користь відповідних міжнародних суб'єктів. Йдеться саме про передачу окремих суверенних прав, а не про обмеження державного суверенітету.

Серед ознак міжнародного контролю можна назвати такі: має спільний із державним і громадським контролем об'єкт – відносини, що виникають у сфері реалізації публічно-владних повноважень; являє собою систему нагляду і перевірки з метою попередження, виявлення і усунення порушень міжнародних норм і стандартів з боку держави і уповноважених нею суб'єктів; суб'єктами здійснення виступають міжнародні органи, організації, установи, окремі уповноважені особи; базується на принципі обов'язковості виконання державами міжнародних зобов'язань; має переважно конвенційний характер, тобто засновується на міжнародних договорах і угодах; основними формами контролю виступають доповіді держав і альтернативні доповіді інститутів громадянського суспільства, що розглядаються відпо-

відними міжнародними органами, індивідуальні і колективні скарги з приводу порушення прав і свобод, діяльність міжнародних трибуналів і судів тощо; рішення суб'єктів міжнародного контролю здебільшого мають рекомендаційний характер, такі суб'єкти позбавлені права застосовувати примус і не можуть втручатися в діяльність держав.

У цілому, викладене вище дозволяє констатувати: *контроль над публічною владою вирішує два основних завдання: перше – в інтересах народу як джерела державної влади – захист свобод, друге – в інтересах влади – забезпечення її легітимності* [23, с. 30]. Саме тому в широкому сенсі цілями державного контролю є охорона конституційного ладу, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, підвищення ефективності державного управління, створення гарантій підтримання стабільності державного устрою, забезпечення відповідності видаваних правових актів Конституції, введення в режим законності дій посадових осіб, а також забезпечення законності й правопорядку в державі в цілому.

Легітимність публічної влади проявляється лише тією мірою, якою громадянському суспільству і його інституціям вдається здійснювати ефективний контроль за реалізацією політико-правових процесів, виключивши саму можливість узурпації влади будь-яким класом, партією, кланом, угрупованням [2, с. 36]. Можливість здійснення реального контролю над інституціями публічної влади забезпечує довіру до них з боку населення, а «її, безсумнівно, слід визнати однією з найбільш важливих складових демократичної системи організації влади в сучасних країнах» [25, с. 102].

Список використаних джерел

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 300 с.
2. Гарашук В. М. Контроль та нагляд в державному управлінні / В. М. Гарашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
3. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні / І. К. Залюбовська. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 104 с.
4. Лученко Д. В. Контрольне провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. В. Лученко. – Х. : Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого, 2003. – 180 с.
5. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В. С. Шестак. – Х., 2002. – 18 с.
6. Погребняк С. П. Громадянське суспільство як гарантія прав людини і громадянина / С. П. Погребняк // Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина : зб. тез наук. доп. і повідомл. II Міжнародн. наук.-практ. конф., 6 грудня 2013 р., м. Полтава / редкол. : А. П. Гетьман, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна та ін. – Х. : Право, 2013. – С. 369–372.
7. Доклад о человеческом развитии 2013. Возвышение Юга: человеческий прогресс в многообразном мире : опубликовано для Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) / пер.: Н. Заборин, О. Зимарин, А. Рябова, М. Табенкин. – М. : Весь Мир, 2013. – 216 с.
8. Scott Gordon. Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today / Gordon Scott // Cambridge: Harvard University Press, 1999. – 412 p.
9. Sajo A. Limiting Government: An Introduction To Constitutionalism / Andras Sajo. – Budapest : Central European Press, 1999. – 292 p.
10. O'Donnell Guillermo A. Why the Rule of Law Matters / Guillermo A. O'Donnell // Journal of Democracy. – 2004. – Volume 15, Number 4. – P. 32–46.
11. Туленков М. В. Організаційна взаємодія в демократичній системі соціального управління / М. В. Туленков. – К. : ППК ДСЗУ, 2007. – 102 с.
12. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
13. Davis N. Social control: The Production of Deviance in the modern State / N. Davis, V. Anderson. – Irvington Publishers Inc., 1983. – 251 p.
14. Lapiere R. A Theory of Social Control / R. Lapiere. – New York-Toronto-London, 1954. – 318 p.
15. Park R. On Social Control and Social Behavior / R. Park. – Chicago, 1969. – 247 p.
16. Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве / В. П. Беляев. – М. : Проспект, 2005. – 272 с.
17. Heilbroner R. L. Business Civilization in Decline / L. R. Heilbroner. – N. Y. – L., 1976. – P. 51. Цит. за: Мацук О. Генеза поняття «правової держави» з точки зору соціальної філософії / О. Мацук // Схід. – 2009. – № 8 (99). – С. 117–121.
18. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії : монографія / М. А. Бойчук. – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2007. – 211 с.
19. Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М. В. Цвіка / упоряд.: О. В. Петришин, С. В. Шевчук, О. Р. Дашковська та ін. ; відп. за вип. О. В. Петришин. – Х. : Право, 2010. – 272 с.
20. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні : монографія / С. Ф. Денисюк. – Х. : ТД «Золота мля», 2010. – 368 с.
21. Співак В. М. Суверенна держава у процесі глобалізації / В. М. Співак // Порівняльно-правові дослідження. – 2009. – № 2. – С. 163–173.
22. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
23. Валадес Д. Контроль над властью / Диего Валадес. – М. : Идея-Пресс, 2006. – 248 с.
24. Добрынин Н. М. Общественный контроль и власть: политико-правовое и историческое исследование / Н. М. Добрынин // Рос. юрид. журн. – 2006. – № 1 – С. 81–88.
25. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : монографія / Ю. Г. Барабаш. – Х. : Право, 2008. – 220 с.

Стаття надійшла до редколегії 10.11.2013.

Косинов С. Контроль над публичной властью: теоретико-правовая характеристика

В статье приведена теоретико-правовая характеристика контроля над публичной властью через раскрытие основных его признаков. Установлено, что субъектом контроля над публичной властью выступает народ – или непосредственно, или в лице уполномоченных органов, наделенных от имени народа соответствующими контрольными полномочиями. Раскрыты признаки государственного, общественного и международного контроля над публичной властью.

Ключевые слова: контроль над публичной властью, социальный контроль, субъект контроля, государственный контроль, общественный контроль, международный контроль.

Kosinov S. Control of Public Power: Theoretical Legal Characteristics

In this article the theoretical and legal characteristics of control over public power is considered by the deployment of its basic features. The subject of control of public power acts are people – either directly or in the name of authorized bodies with people on behalf of the appropriate regulatory authority. The signs of the state, public and international control of public power are revealed.

Keywords: control of public power, social control, the subject of control, state control, civil society control, international control.