
С. КОСІНОВ

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



УДК 340.12:342.34-047.64

Види контролю в демократичній державі

У статті обґрунтовується актуальність виокремлення видів контролю в демократичній державі. Автор виходить із того, що природа соціального контролю в демократичній державі полягає в дуалізмі громадянського суспільства і державної влади, народного та державного суверенітетів. На цій основі з'ясовується різниця між державним і недержавним (громадським) контролем, а також внутрішнім і зовнішнім контролем.

Наголошується на важливості розрізнення наднаціонального (наддержавного), національного (внутрішньодержавного) і державного контролю. Співвідношення між ними має безпосередній зв'язок із загальною характеристикою держави як демократичної.

Крім того, у статті аналізуються особливості таких видів контролю, як загальний (наскрізний) і спеціалізований та попередній, поточний і наступний. Розглядаються також інші можливі класифікації контролю.

Робиться висновок, що види контролю можуть перетинатися, але в повному обсязі вони не замінюють один одного. Вони функціонують як одна система, утворюючи єдиний механізм, спрямований на підвищення ефективності контрольної діяльності.

Ключові слова: контроль у демократичній державі, види контролю, соціальний контроль, державний контроль, громадський контроль, внутрішній контроль, зовнішній контроль.

Потреба у виокремленні видів контролю в демократичній державі зумовлена низкою причин: по-перше, контрольна діяльність здійснюється різними суб'єктами, що мають різний правовий статус, різний обсяг компе-

тенції, форми і методи роботи; по-друге, контроль здійснюється щодо об'єктів, які є також різними за своїм правовим статусом, за зв'язками з контрольним органом, напрямом діяльності. Класифікація контролю дозволяє встановити

реальну роль та функціональне призначення того чи іншого органу в здійсненні контрольної діяльності в масштабах держави, чітко визначити його контрольні повноваження.

Традиційно контроль розглядається в двох основних видах: державний та недержавний (хоча певний контроль може мати подвійну природу, виступаючи одночасно і як державний, і як громадський [1, с. 17]). У сукупності вони утворюють соціальний контроль. Природа соціального контролю в демократичній правовій державі полягає в дуалізмі громадянського суспільства і державної влади, народного та державного суверенітетів, а здійснюється він через систему поділу влади за допомогою механізму стримувань і противаг [2, с. 46].

Контроль над владою здійснюється на двох рівнях – на внутрішньому, коли контроль щодо себе здійснює сама влада, і зовнішньому, коли контроль здійснюється безпосередньо інститутами громадянського суспільства і міжнародною спільнотою. Це дозволяє покласти в основу класифікації видів контролю його поділ на внутрішній і зовнішній.

Слід відзначити, що поділ контролю на ці два види є притаманним для соціального контролю в цілому. Так, соціологічній науці відомо чотири принципи форми соціального контролю: зовнішній контроль; внутрішній контроль; контроль через отождолення з референтною групою; контроль через створення можливостей досягти соціально значущих цілей засобами, що схвалюються суспільством.

Перша форма контролю – зовнішній соціальний контроль – це сукупність соціальних механізмів, які регулюють

діяльність підконтрольного об'єкта. Зовнішній контроль може бути формальним і неформальним. Формальний контроль заснований на інструкціях, розпорядженнях, нормах та нормативних актах, а неформальний базується на реакціях оточення.

Друга форма контролю – внутрішній соціальний контроль – це здійснюваний об'єктом контролю самоконтроль, спрямований на узгодження власної поведінки з нормами. Ця форма передбачає інтеріоризацію норм і цінностей. Тобто контролер вже не є чимось зовнішнім стосовно індивіда. Такий контроль більш ефективний у сучасних умовах, він перекладає відповідальність із зовнішнього контролера на самого діяча. Для успішного функціонування такої форми контролю в суспільстві повинна бути усталена система норм і цінностей.

Третя форма – контроль через отождолення з референтною групою – дозволяє показати діячеві можливі й бажані для суспільства моделі поведінки, зовні ніби не обмежуючи свободу вибору об'єкта контролю.

Четверта форма – так звана «безліч можливостей» – передбачає, що, показавши діячеві різноманітні можливі варіанти досягнення мети, суспільство тим самим захистить себе від вибору діячем тих форм, які небажані для суспільства.

При цьому внутрішній контроль може бути поділений на такі різновиди, як концентрований контроль (який, у свою чергу, може поділятися на контроль у межах одного органу та контроль у межах однієї гілки влади) і деконцентрований (коли контроль щодо того чи

іншого органу влади здійснює інший владний суб'єкт). Так, прикладом концентрованого контролю може бути підзвітність і підконтрольність голів місцевих державних адміністрацій, які при здійсненні своїх повноважень відповідають органам виконавчої влади вищого рівня (ч. 5 ст. 118 Конституції України [3]). Слід визнати, що державний контроль переважно має неконцентрований характер.

Відповідно, окремою підставою класифікації контролю може бути ставлення контролюючого суб'єкта до підконтрольного об'єкта. За цією підставою контроль поділяють на позавідомчий (надвідомчий) і внутрішньовідомчий. Так, В. І. Рохлін виходить із того, що контроль може бути відомчий і міжвідомчий, здійснюваний спеціально уповноваженим органом, що не входить в дану систему, не є її складовою частиною і не підзвітний їй [4, с. 167].

Особливість позавідомчого (надвідомчого) контролю полягає в тому, що він проводиться за непадлеглими в адміністративному відношенні контролюючому суб'єкту органами. Внутрішньовідомчий контроль здійснюється безпосередньо всередині органів однієї системи: контроль у межах міністерства, відомства тощо. Внутрішньовідомчий контроль охоплює всю діяльність підконтрольного органу, а система позавідомчого (надвідомчого) контролю найчастіше утворюється як вузькоспеціалізована і стосується тільки певної функції або окремої сторони діяльності підконтрольної ланки. Внутрішньовідомчий контроль нерозривно пов'язаний із завданнями, поставленими перед системою відповід-

ного міністерства, відомства, а позавідомчий (надвідомчий) значною мірою обумовлений необхідністю забезпечити вирішення загальнодержавних завдань і реалізацію загальнодержавних інтересів.

Зовнішній контроль також може бути додатково класифікований за різними підставами. Так, зокрема, залежно від суб'єктів здійснення зовнішнього контролю це може бути контроль з боку різних інститутів громадянського суспільства – засобів масової інформації, політичних партій, професійних спілок, громадських організацій тощо (громадський контроль) та контроль з боку міжнародних контрольних інстанцій (міжнародний контроль).

Вказані види контролю можна включити і до дедалі іншої класифікації, не порушивши при цьому їх функціональних зв'язків. Так, за суб'єктом (зовнішнім, внутрішнім) у державі пропонують розрізняти контроль: 1) наднаціональний (наддержавний); 2) національний (внутрішньодержавний): громадський; суб'єктів місцевого самоврядування; державний.

Громадський контроль у країні є видом її внутрішнього контролю, відносно діяльності державного апарату він є контролем зовнішнім.

Співвідношення громадського, державного і міжнародного 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 публічного, так і приватного життя. Після розпаду СРСР у розбудові Украї-

ни як демократичної держави за умов пострадянського, перехідного періоду закономірно з'явилась загальна тенденція: від тотального контролю держави над суспільством до підконтрольності держави суспільству.

Для переважної частини суб'єктів контролю він не є основною діяльністю і притаманний як невід'ємна частина управлінської діяльності, а отже, є супровідною (похідною) функцією основної діяльності суб'єктів виконавчої влади, місцевого самоврядування (похідний контроль). Для інших – контроль є основною функцією, яку держава уповноважила їх здійснювати, визначивши і закріпивши в нормативно-правових актах обсяг і сферу здійснення контрольної діяльності (первісний контроль). Тому при визначенні системи державного контролю у сфері виконавчої влади виходять зі здійснення її усіма органами державного управління загальної і спеціальної компетенції у межах їх повноважень [5, с. 21]. Так, до органів первісного контролю можна віднести Рахункову палату України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тощо, до похідного – міністерство або міську раду.

Слід зазначити, що більшість вчених класифікують контроль за суб'єктами на: державний контроль; контроль, здійснюваний колективами і безпосередньо громадянами; демократичний; громадський контроль (див., наприклад: [6, с. 28; 7, с. 43; 8, с. 240–242]).

Втім можна зустріти класифікації контролю за суб'єктом його здійснення, в яких не дотримано вимоги єдності критерію класифікації. Так, В. С. Шестак пропонує класифікацію, виділяючи

за суб'єктами (з урахуванням особливості об'єкта їх контролю) такі види контролю: парламентський контроль; президентський контроль; адміністративний контроль; судовий контроль; конституційний контроль; контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за дотриманням прав людини; фінансовий контроль; прокурорський нагляд; контроль Центральної виборчої комісії за дотриманням виборчих прав громадян; кадровий контроль Вищої ради юстиції; інформаційний контроль Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення тощо [9, с. 14].

Як бачимо, у запропонованій класифікації названі види контролю перетинаються, а отже, порушуються базові вимоги до обрання критеріїв поділу явища на види: конституційний контроль не може бути виділено за суб'єктом контрольної діяльності (усі види контролю, що передбачено як конституційний механізм організації державної влади, можуть бути названі конституційними); контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини наведено в класифікації як самостійний вид контролю, хоча в ній окремо називається парламентський контроль.

У літературі також пропонується ділити контроль за обсягом досліджуваної діяльності на загальний (наскрізний) та спеціалізований. Загальний (наскрізний) контроль передбачає обстеження цілого комплексу питань діяльності підконтрольного суб'єкта. При спеціалізованому контролі обстежується діяльність підконтрольного суб'єкта за чітко визначеним питанням (наприклад, контроль за виконанням протипепі-

демічних заходів, санітарних правил, норм та нормативів).

Можливим є також поділ на попередній, поточний і наступний контроль [10, с. 9–10, 32]. Попередній контроль – це контроль за правильністю або доцільністю прийняття будь-якого рішення (так, відповідно до ст. 151 Конституції України Конституційний Суд за зверненням Президента України або Кабінету Міністрів України дає висновки про відповідність Конституції України тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість). Поточний контроль проводиться в процесі самої оперативної діяльності відповідних органів незалежно від того, досягнуто чи ні її кінцеві результати (прикладом поточного контролю може бути депутатський запит). Наступний контроль є логічним продовженням поточного. Його метою є перевірка виконання вимог, приписів, указівок контролюючих органів про усунення виявлених порушень. Призначення наступного контролю – довести до логічного завершення процес контролю, забезпечити його дієвість. Наприклад, Конституційний Суд здійснює перевірку конституційності правових актів, що вже набрали чинності [11, с. 17]. При поточному контролі використовується зворотний зв'язок у ході проведення самих робіт, для того щоб досягти необхідних цілей і вирішити виникаючі проблеми перш ніж це завдасть дуже великих витрат, то в межах заключного контролю зворотний зв'язок використовується після того, як робота виконана. При цьому суб'єкт здійснення по-

переднього, поточного і подальшого контролю може не збігатися.

Залежно від часу і сфери здійснення В. Афанасьєв виділяє систематичний, періодичний і разовий контроль; загальний і вибірковий, а також територіальний та галузевий контроль [8, с. 242].

З точки зору санкцій можна виділити два види контролю – контроль-гарантія, який передбачає існування інтересу, що захищається законом, загрозу того, що влада буде діяти на шкоду цьому інтересу і здатність попередити таку ситуацію. У цьому разі санкція є невід'ємною від інструменту контролю [12, с. 151]. Другий вид контролю – контроль-перевірка, який безпосередньо не тягне за собою застосування санкції у разі виявлення невідповідності фактичного стану речей встановленій моделі.

Іншими прикладами класифікацій контролю можуть бути такі:

- за ступенем значущості державний контроль може бути ординарним (звичайним), актуальним, екстраординарним;
- за способом реалізації контрольних повноважень – безпосереднім і опосередкованим;
- за кількісним складом суб'єктів контролю – одноособовим і колегіальним;
- за приналежністю контрольних повноважень – власним і делегованим;
- за відношенням до контрольної діяльності її суб'єкта – реальним і формальним;
- за природою простору – таким, котрий у сучасних країнах здійснюється не тільки у фізичному, а й у комп'ютерному (віртуальному) просторі («кіберпросторі») – глобальній інформаційній мережі Інтернет;

– за видом органів щодо способу їх формування державний контроль може поділятися на контроль виборних (представницьких) органів і призначуваних органів;

– за сферами здійснення – податковий, митний, санітарний тощо;

– за результатом оцінки об’єкта – позитивний і негативний [9, с. 16].

Крім того, контроль може бути класифікований за характером впливу на об’єкт – превентивний (запобіжний), регулюючий, стимулюючий; за передбачуваністю виконання – плановий, позаплановий; за повнотою охоплення суб’єктів контролю – повний, частковий, наскрізний, тематичний, комплексний; за методами (формами) здійснення – перевірка, аудит, обстеження, економічний аналіз, інвентаризація, ревізія, судово-бухгалтерська експертиза, слідство тощо; за правовою кваліфікацією – правомірний і неправомірний; за відношенням до контрольної діяльності її суб’єкта – реальний і формальний; за стадією дослідження об’єкта – первинний, проміжний, кінцевий; за обсягом охоплення об’єкта дослідженням – загальний або частковий (на думку автора, саме про загальний і частковий контроль іде мова, коли за методом проведення розрізняють такі його види, як суцільний і вибірковий) [9, с. 11–12]; за ступенем відкритості: на гласний та негласний [13, с. 9]; контроль-гарантія і контроль-перевірка [12, с. 150], контроль-інспектування і контроль-схвалення, горизонтальний контроль – застосовується в межах органів національної влади і між різними органами та вертикальний – контроль, що практикується

суб’єктами, які не мають центральної влади, а також глобальний контроль – вся множинність громадян виступає суб’єктом контролю; контроль фактичний і формальний, однонаправлений і двонаправлений, організаційний і функціональний, контроль превентивний і коригуючий, явний і неявний, конституційний і параконституційний, контроль обов’язковий і факультативний; конструктивний і обмежувальний; облігаторний і вказуючий, систематичний і спорадичний; вербальний і формальний, колективний і одноособовий; загальний і одиничний; документальний і інформаційний [5, с. 96–97], безпосередній і опосередкований.

Залежно від рівня публічної влади виділяють: контроль із боку органів державної влади (центральных і місцевих), контроль із боку органів місцевого самоврядування [14, с. 20]. За предметом – контроль результатів, процедур, систем; за підходами – контроль планування, ухвалення рішень, реалізації; за періодом – короткотерміновий і довготерміновий, точковий і постійний, спонтанний або періодичний; за ініціативою – за власною ініціативою чи за чужою (обов’язків за проведенням чи факультативний), автоматичний контроль [15, с. 265].

Застосування різноманітних ознак класифікації дозволяє проаналізувати явище контролю у широкому обсязі та виділити особливості й роль та призначення таких видів у сфері реалізації державної влади.

Зазначимо, що види контролю можуть перетинатися, «накладатися», але в повному обсязі вони не замінюють один одного. Вони лише доповнюють

інформацію, здійснюють перевірку з точки зору відповідності діяльності органами публічної влади визначеним напрямом та прийнятим рішенням, установленим правилам та правовим нормам. Види контролю функціонують як одна система [12, с. 24], утворюючи єдиний механізм.

Список використаних джерел

1. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : монографія / Ю. Г. Барабаш. – Х. : Легас, 2004. – 192 с.
2. Гарашук В. М. Контроль та нагляд в державному управлінні / В. М. Гарашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение / В. И. Рохлин. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 305 с.
5. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 300 с.
6. Государственный и общественный контроль в СССР / [В. И. Туровцев и др.]; под ред. В. И. Туровцева ; Акад. наук СССР, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1970. – 332 с.
7. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – М. : Наука, 1981. – 301 с.
8. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. Общество: системность, познание и управление / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1981. – 389 с.
9. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. С. Шестак. – Х., 2002. – 18 с.
10. Роберт Ю. Энциклопедия современного управления. Т. 4 : Контроль как функция управления / Ю. Роберт, М. Фалмер. – М. : ВИПКЭнерго, 1992. – 148 с.
11. Титов А. С. Формы, методы, виды налогового контроля и их юридическое содержание / А. С. Титов // Юрист. – 2005. – № 1. – С. 15–19.
12. Валадес Д. Контроль над властью / Диего Валадес. – М. : Идея Пресс, 2006. – 248 с.
13. Новіков В. В. Внутрішній контроль як засіб забезпечення дисципліни і законності в органах внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Новіков ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2007. – 19 с.
14. Джангарян А. А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. А. Джангарян ; науч. рук. Н. С. Бондарь. – М., 2006. – 31 с.
15. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн ; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов] ; відп. ред. О. Сироїд. – [2-ге вид., переробл. та допов.]. – К. : К. І. С., 2009. – 552 с.

Стаття надійшла до редакції 02.09.2015.

Косинов С. Виды контроля в демократическом государстве

В статье обосновывается актуальность выделения видов контроля в демократическом государстве. Автор исходит из того, что природа социального контроля в демократическом государстве состоит в дуализме гражданского общества и государственной власти, народного и государственного суверенитетов. На этой основе выясняется различие между государственным и негосударственным (общественным) контролем, а также внутренним и внешним контролем.

Отмечается важность различения наднационального (надгосударственного), национального (внутригосударственного) и государственного контроля. Соотношение между ними имеет непосредственную связь с общей характеристикой государства как демократического.

Кроме того, в статье анализируются особенности таких видов контроля, как общий (сквозной) и специализированный, а также предварительный, текущий и последующий. Рассматриваются также другие возможные классификации контроля.

Делается вывод о том, что виды контроля могут пересекаться, но все они не заменяют друг друга. Они функционируют как единая система, образуя единый механизм, направленный на повышение эффективности контрольной деятельности.

Ключевые слова: контроль в демократическом государстве, виды контроля, социальный контроль, государственный контроль, общественный контроль, внутренний контроль, внешний контроль.

Kosinov S. Types of Control in a Democracy

In the article the urgency review types of control in a democratic state is justified. The author thinks that the nature of social control in a democracy is based on the dualism of civil society and government, also state and national sovereignty. On this basis, it appears a difference between government and non-government control and internal and external control.

The importance of distinguishing between supranational, national (domestic) and state control is stressed. The relationship between them has a direct relationship with a common characteristic as a democratic state.

In addition, in the article features such controls the overall (cross-cutting) and specialized and previous, current and next are analyzed. Also other possible classification control are considered.

It is concluded that the types of control may overlap, but they are not fully replace each other. They function as one system, creating a single mechanism aimed at enhancing the effectiveness of control activities.

Keywords: control in a democracy, types of control, social control, state control, public control, internal control, external control.