УДК 340.12:342.5

ХАРАКТЕРИСТИКА КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ПІДХОДІВ ЩОДО СУТНОСТІ КОНТРОЛЬНОЇ ВЛАДИ

CHARACTERISTICS OF CONCEPTUAL APPROACHES TO DETERMINING THE CONTROL POWER

Кравчук В.М.,
кандидат юридичних наук, докторант
Національної академії прокуратури України

Стаття присвячена правовому аналізу наукових концепцій і форм реалізації в державі контрольної влади. Досліджується вагомість системи публічних контрольних інституцій для забезпечення ефективності функціонування сучасної демократичної держави. Зроблено висновок, що невід'ємною складовою сучасної держави є розгалужена система контрольних органів.

Ключові слова: контрольна влада, контрольні інститути, система публічного контролю, державна влада, контроль.

Статья посвящена правовому анализу научных концепций и форм реализации в государстве контрольной власти. Исследуется значимость системы публичных контролирующих институтов для обеспечения эффективности функционирования современного демократического государства. Сделан вывод, что неотъемлемой составляющей современного государства является разветвленная система контролирующих органов.

Ключевые слова: контрольная власть, контролирующие институты, система публичного контроля, государственная власть, контроль.

The article is devoted to legal analysis of scientific concepts and forms of realization of the state control of power. Explores the importance of controlling public institutions to ensure the effective functioning of a modern democratic state. It is concluded that an integral part of modern democracy is an extensive system of regulatory authorities.

Key words: control authorities, regulatory institutions, system of public control, state power, control.

Актуальність теми. Актуальність наукових досліджень, пов'язаних з визначенням сутності контрольної влади, насамперед, зумовлюється тим, що в умовах істотних демократичних змін державного управління виникає низка питань щодо реалізації функції контролю, його меж, форм і методів. У зв'язку з цим, часто висловлюються думки про охоплення цієї проблеми концептом «контрольна влада», прихильники якої вважають, що загальні функції контролю органів державної влади в сучасній державі становлять систему контрольної влади.

Важливо відмітити, що поняття контрольної влади не є новим, однак на сьогодні в нього вкладається подекуди різний зміст (окремий рід влади, система контрольних органів держави, механізм забезпечення законності, публічний контроль тощо).

Окремі питання правового статусу, функціонування контрольної влади з позиції теорії поділу влади та реалізації державного контролю досліджували у своїх працях такі вчені: О. Андрійко, Д. Бахрах, В. Копєйчиков, О. Копиленко, Н. Нижник, Ю. Оборотов, В. Тароєва, В. Шаповал та інші. Водночас широкого наукового опрацювання потребують питання щодо перспектив розвитку контрольної влади, публічного контролю для забезпечення ефективності не лише державного управління, а й механізму демократичної державної влади.

Метою цієї статті, насамперед, є аналіз наукових концепцій і правових форм реалізації в державі

контрольної влади в різних її виявах, а також дослідження вагомості системи публічних контрольних інституцій для забезпечення ефективності функціонування сучасної демократичної держави.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі розглядаються дві базові концепції організації державної влади, які в проведеному нами дослідженні взяті за основу: 1) поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову (Ш. Монтеск'є) та 2) суспільний договір (Ж. Руссо). У кожній з указаних концепцій особлива увага приділяється питанням організації контролю як універсальному засобу забезпечення верховенства права у функціонуванні державного механізму.

В оригіналі праці «Про дух законів», окресливши теорію поділу влади, Ш. Монтеск'є не створив нової реальності організації державної влади чи концепції ідеального державного управління, а констатував узагальнену форму реалізації державної влади, яка за змістом була притаманна кожній державі в часи його життя. Французький філософ у зазначеній праці довів, що в кожній державі є три роди влади: влада законодавча; влада виконавча, що відає питаннями міжнародного права; влада виконавча, що відає питаннями громадського права (на той час – публічне і приватне право).

У межах першої (законодавчої) влади, держава в особі правителя чи її установ створює закони (тимчасові або постійні), також виправляє чи скасовує чинні закони. Повноваження другої влади передбачають оголошення війни або укладення миру, призначення чи відкликання послів, забезпечення безпеки, запобігання окупації, анексії. У силу третьої влади правитель карає злочинців і розв'язує конфлікти приватних осіб. Останню владу можна називати судовою, а другу – виконавчою владою держави [1, с. 138].

Із зазначеного можна зрозуміти, що, по-перше, Ш. Монтеск'є другий вид влади змістовно розглядав переважно як засіб зовнішнього вияву держави в міжнародних відносинах і забезпечення безпеки; по-друге, ключовими вважав законодавчу та виконавчу влади, а судову владу значною мірою розглядав як виконавчу владу, як і будь-який інший рід влади, пов'язаний із виконанням законів; по-третє, науковцем жодним чином не заперечувалась можливість існування інших родів влади, проте вказані, на його думку, повинні бути основними для кожної держави.

Особливо слід акцентувати на тому, що Ш. Монтеск'є достатньо багато приділив уваги питанням контролю всіх родів влади. Зокрема, наголошував, що за своєю природою судова – не є владою як така. А основною проблемою, що потребує вирішення, є стримування законодавчої та виконавчої влади від крайнощів, для чого необхідна регулювальна влада. На його думку, це завдання на той час могла ефективно виконати та частина законодавчого корпусу, яка складалася зі знаті [1, с. 142].

У свою чергу Дж. Локк, також розглядав важливе питання щодо функціонування держави, він розмірковував, як може виглядати держава, які були б у ній порядок і безпека, якщо б та частина громадян, котра здатна завдати найбільшої шкоди, мала б можливість вершити всі справи за особистою сваволею, якби вища влада отримала б необмежену свободу в діях [2, с. 8].

Цим Дж. Локк фактично також порушив проблему забезпечення публічного контролю влади. Він зазначав, що розпад системи правління залежить від необмеженої волі правителя, оскільки той розпоряджається силою, скарбницею та посадами держави й часто сам або своїм оточенням переконаний у тому, що він як верховна посадова особа не підлягає ніякому контролю. Проблема полягає в тому, що лише правитель як джерело законної влади у змозі приймати рішення для підготовки відповідних змін і може обмежувати протести частини народу як розкольників, бунтівників і ворогів правління. Водночас ніяка інша частина законодавчого органу чи народу не в змозі сама по собі провести будь-які зміни законодавчої влади без відкритого та явного повстання, яке одразу ж буде помічене, а коли воно досягає своєї мети, то його результати не надто відрізняються від іноземної інтервенції [2, с. 388]. Тобто, мислитель звертає увагу на те, що безконтрольна влада у кінцевому підсумку призводить до розпаду держави.

Правова природа публічного контролю влади витікає, насамперед, з влади народу. Це пояснюється тим, що більшість громадян здатні бути виборцями, але не спроможні й не мають усіх потрібних якостей для того, щоб бути обраними, отож народ здатний контролювати діяльність інших (обраних) осіб, але не здатний вести справи сам [1, с. 19]. До того ж виборність влади народом є найбільш вагомим елементом народного контролю.

З цього приводу доцільно звернути увагу на те, що Ш. Монтеск'є основною умовою надійного функціонування механізму державного управління вважав існування противаги, яка полягає в короткочасності існування влади, та переконував, що в цьому необхідно віднайти своєрідний баланс, більш тривале існування влади є небезпечним, а менше – недоцільним [1, с. 22–23].

Основоположником суспільного договору як способу фіксації принципів політичного права, що є передумовою організації природного державного порядку, був Ж. Руссо. Він вважав, що мета держави – щастя громадян. На його думку, держава є великою «махиною», мета якої забезпечити благо громадян. Розуміння природи людини змушує вірити в народну масу, сукупність громадян іменується народом. Соборна народна влада є первинною, а тому й вищою. Виконавча влада, яку довіряє народ одному або багатьом, перебуває під прямим і безпосереднім контролем народу. Враховуючи це, Ж. Руссо зазначав, що зловживання владою, яка довірена народом, є найбільшим злочином [3, с. 567]. Отже, концепція суспільного договору також передбачає, що джерелом публічного контролю влади є народ.

В одній зі своїх праць, Г. Спенсер зауважив, перш ніж з'явилося державне управління, відносини людей у суспільстві регулювалися різного роду та виду звичаями й обрядовими правилами. Цей вид контр-

олю над поведінкою можна вважати одним із первісних зародків державно-управлінського елемента в суспільстві. Більше того, цей вид управління не тільки передував усім іншим видам, не тільки завжди і скрізь більше за інших наближався до досягнення всеосяжного впливу, а й завжди брав найбільшу участь у регулюванні життя людей [4, с. 312].

Тому, якщо виходити з патріархальної теорії виникнення держави, варто зазначити, що з поступовим розвитком первинних суспільних відносин там, де батьківський контроль породжує контроль діда, виникає патріархальна влада [4, с. 404]. Тобто, можна стверджувати, що влада в первинному вигляді за змістом була повністю контрольного характеру та змісту.

Зокрема, Г. Спенсер писав про необхідність своєрідного балансу контрольних органів у державі. На його думку, поширення політичної організації влади на маси прямо сприяє благополуччю, усуненню перешкод у мирному співіснуванні, які виникали з антагонізму інтересів індивідів і племен, і водночас вона опосередковано призводить до досягнення того самого результату іншими шляхами. Проте політична організація також має свої недоліки, і цілком можливими є випадки, коли ці недоліки перевищують переваги. Це виявляється в тому, що фінансування діяльності кожного контрольного органу є дороговартісним, і подібні витрати можуть виявитися більшим злом, ніж те, яке завдяки їм усувається. Крім того, політична організація передбачає визначені обмеження індивідів, і ці обмеження деколи можуть досягати таких крайнощів, що ситуація стає гіршою за анархію зі всіма її проблемами. Тому в цьому стосунку контроль може бути пов'язаний із невигідними наслідками як для тих, хто його здійснює, так і для тих, над ким він провадиться [4, с. 331–332]. Тому, вважаємо, не менш серйозним питанням сучасності є обґрунтування принципів забезпечення ефективного публічного контролю державної влади.

Б. Спіноза взагалі розглядав процес пошуку науковцями і практиками шляхів забезпечення злагоди й миру в державі своєрідним мистецтвом. Вважав за необхідне організувати верховну владу так, щоб усі правителі діяли відповідно до принципу пріоритету загального блага, чи хочуть вони цього чи ні, тобто, щоб усі були змушені (добровільно чи з примусу або необхідності) жити за розумом. Цього можна досягти, якщо справи верховної влади будуть упорядковані так, щоб ніщо, що має стосунок до загального блага, не залежало б безумовно від чиєїсь добросовісності, сумлінності. «Адже ніхто не є настільки пильним, щоб зроду не забутися сном, і не було ще людини такої сили й душевної чистоти, щоб не піддатися будь-коли (й особливо тоді, коли найбільше потрібна душевна твердість) спокусі та не бути переможеним» [5, с. 28]. З його дослідження випливає, що без ефективної системи публічного контролю не могло також функціонувати монархічне правління, щоб не перетворитися в тиранію з порушенням миру та свободи громадян.

Цікаво про значення контролю в державному управлінні свого часу розмірковував Аристотель. Так, аналізуючи лакедемонський і критський державний устрій, аналогічно, як і інші державні устрої, з двох підходів (по-перше, відповідність їх законоположень найкращому державному ладу; по-друге, наявність суперечності духу й основного характеру законоположень найкращому державному ладу), він виявив проблеми у владі геронтів (старійшин). Аристотель вважав, що якщо вони є людьми доброчесними і завдяки вихованню володіють якостями, притаманними бездоганній людині, то кожний визнає їх користь для держави, навіть за умови виникнення сумнівів щодо правильності того, що їх влада була довічною. Проте якщо геронти отримують таку репутацію, що сам законодавець ставиться до них з недовірою, не вважаючи їх досконалими мужами, то герусія (рада старійшин) небезпечна для держави. Люди, які займали ці посади, виявилися лояльними до підкупу й часто приносили в жертву державні справи заради особистої вигоди. Велику проблему Аристотель убачив у тому, що вони були вільними від усякого контролю. Хоча це можна заперечити тим, що на той час була запроваджена виборність посад наглядачів (ефорів), які контролювали всіх посадових осіб і навіть царів. Однак саме ці положення й давали надто великий обсяг повноважень ефорату для зловживання, тому і спосіб здійснення контролю потребував удосконалення [6, с. 428, 432].

Послідовником ідеї ефорату як вищої контрольної інстанції, що призначається народом, стоїть над владою та володіє правом заборони незаконних дій влади, став І. Фіхте [7, с. 141–142]. Він відкидав ідею своїх попередників про необхідність побудови влади за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу й судову. Натомість вважав, що у правовій державі право та закон повинні мати зв'язок із правом кожної окремої людини; а значить, закон мав бути абсолютно скасований там, де він, вочевидь, не діяв належним чином (тобто, якщо за певний час не було винесено рішення в конкретній справі, або якщо застосування закону перебувало у внутрішньому протиріччі, або якщо має місце інше, усім очевидне, насильство чи несправедливе діяння).

Тому виникало справедливе запитання, хто в змозі встановити те, чи настав цей випадок? Зрозуміло, що це не могла бути громада, з причин відсутності відповідної форми організації та прийняття рішення, також не державна влада, оскільки тоді вона була б суддею у власній справі. Тим більше це не може робити той, хто зазнав несправедливості, бо він так само був би суддею у власній справі. Саме тому, на думку І. Фіхте, для виконання цієї функції повинна бути заснована особлива влада, яка мала б здійснювати постійний нагляд за діями публічної влади [7, с. 150–151].

З цього приводу доречно зазначити, що в історії політичної думки кількість родів влади, які пропонувалося встановити, коливалася від двох до семи. Серед них, окрім традиційних, називалися арбітражна, установча, контрольна, федеральна, виборча, зовнішньополітична, військова тощо. При чому, існування «нестандартних» родів влади не обмеж-

увалося лише простором наукових диспутів, а стало юридично закріпленою реальністю в конституціях деяких зарубіжних країн [8, с. 86].

На думку В. Погорілка, питання про визнання контрольної (контрольно-наглядової, наглядової) влади як самостійного виду державної влади достатньо обґрунтоване та має свою передісторію. Так, у Китаї ще за часів Конфуція розрізняли, поряд із законодавчою, виконавчою і судовою, – контрольну владу. Цей поділ мав місце й у такому історично важливому правовому документі, як «Руська правда», де виділено законодавчу, виконавчу і спостережну влади [9, с. 10]. Хоча в сучасному розумінні, логічніше спостережну владу вважати скоріше судовою владою, але в такому випадку справедливо передбачати її похідність від контрольної влади, що, звісно, є окремим питанням для дискусії.

З плином часу концепція поділу влади стала зазнавати модифікацій. Творці деяких нових конституцій визнавали, що виділення трьох родів державної влади не повністю відображає наявні реалії. В окремих конституціях (наприклад, Алжиру в минулому), їх проектах (у 1987 р. в Нікарагуа) говорилося про контрольну владу. Глава 12 конституційного закону Швеції «Форма правління» 1974 р. називається «Контрольна влада» (щоправда, в ній мова йде переважно про контрольні повноваження парламенту). Для здійснення контрольних повноважень у багатьох країнах є посади Генеральних контролерів, Генеральних аудиторів зі своїм апаратом, існують інші контрольні органи (омбудсмени, ревізори тощо) [10, с. 94–95].

Окремо слід згадати, що й у період відродження української державності, після поневолення Російської імперії на початку XX століття, у часи гетьманату робилися спроби створити ефективний апарат контрольної служби. Так, 30 серпня 1918 р. був прийнятий закон «Про тимчасову організацію Державного контролю». Закон передбачав, що «контрольні установи в їх ревізійній діяльності зовсім не залежать від інших установ, за винятком законодавчих». Структура центральних установ державного контролю відзначалася простотою, очолював державний контроль Генеральний контролер, який мав ранг міністра. Щодо компетенції державного контролю, то вона не була чітко визначена. Положення закону «Про тимчасову організацію Державного контролю» підтверджують поєднання контрольної й законодавчої влади [11, с. 33].

Проте для сучасних держав принцип поділу влади є визначальним в організації механізму держави. Стало тривіальним положення про існування в механізмі держави таких родів влади, як законодавча, виконавча й судова, а також контрольна галузь державної влади, що формується в сучасних умовах. На практиці проблема полягає не в тому, щоб конституційно закріпити самостійність такого роду поділу влади в механізмі держави, а в тому, щоб фактично забезпечити самостійність кожного роду влади, відповідальність влади за прийняті рішення, а також досягти узгодженості діяльності влади в державному механізмі [12, с. 47].

Теорію поділу влади свого часу підтримав Ґ. Ґеґель та обґрунтовував необхідність забезпечення дуалізму контролю державної влади, який полягав у ієрархічному контролі – «згори», та народному контролі – «знизу». Зокрема, він пояснював, що в загальній державній владі уповноважені займатися державними справами (державні службовці) знаходять захист від іншої суб'єктивної сторони, від приватних пристрастей тих, ким вони керують, чиї приватні інтереси порушуються через утвердження значущості загального, яке їм протистоїть (інтересів суспільства).

Члени уряду й державні службовці становлять основну частину середньої верстви, яку характеризує розвинений інтелект і правова свідомість народної маси. Щоб ця верства не посіла ізольованого становища аристократії, а освіченість і поміркованість не перетворились на засоби сваволі й панування, її слід контролювати.

Забезпечення держави й тих, хто перебуває під її управлінням, від зловживань владою відомствами та їхніми службовцями полягає, з одного боку, безпосередньо в їхній ієрархії й відповідальності, а з другого – в правах громад, суспільства, завдяки чому ставиться перешкода суб'єктивній сваволі, яку службовці можуть внести в довірену їм владу, і недостатній, в окремих випадках, контроль згори доповнюється контролем знизу [13, с. 260–261].

Також поширеною є думка про взаємоконтроль різних інституцій державної влади, тобто функціонування системи стримування і противаги між різними родами влади. Проте якщо абстрактно розглянути це питання, розуміючи, що система «стримування і противаги» реалізується, насамперед, засобами контролю та примусу, які застосовуються обопільно в результаті поділу влади цілого між низкою управлінських інституцій, що протистоять одна одній так, щоб управління мало примусовий характер і водночас було керованим, то в поділі влади важливим є забезпечення відповідної пропорційності для досягнення регулювального взаємовпливу. Оскільки більша концентрація влади в окремій державній інституції виводить її з-під повноцінного контролю та примусу інших, створюючи трансцендентність у владі [14, с. 220–221], оскільки збалансованість влади державних інституцій редукується в їх рівновагу.

Однак в умовах сучасності влада різних державних інституцій є неоднорідною, тому досягнення відповідної рівноваги є ідеалізмом і з цієї причини не забезпечується дієвий взаємний контроль і примус влади. Тож для досягнення збалансованості дії системи стримування та противаги, в основу якої покладено принцип поділу влади, необхідним у державі є додаткове утворення різних інститутів контролю.

Висновки. Отже, функціонування контрольного роду влади можна як обґрунтовано визнати, так і аргументовано заперечити. Проте неспростовним залишається той факт, що невід'ємною складовою сучасної демократичної держави є розгалужена система контрольних органів, які в сукупності утворюють інституціалізовану або розосереджену струк-

туру влади (яка може іменуватися як контрольна, спостережна чи регулювальна влада).

Теорія «поділу влади» й теорія «суспільного договору» не лише не заперечують існування контрольної влади, джерелом якої має бути народ, а й передбачають функціонування в державі системи ефективного публічного контролю – навіть у формі її інституціолізованої структури.

Враховуючи вагомість забезпечення публічного контролю в демократичній державі, його ключовим завданням має бути таке: по-перше, забезпечення верховенства права в державі, прав і свобод людини та громадянина; по-друге, досягнення збалансованості дії системи «стримування і противаги» державної влади; по-третє, недопущення дій інституцій державної влади за межами заданих параметрів державного устрою, прийнятого країною, та в разі їх здійснення – запобігання настанню негативних наслідків. Питання ж організаційно-правового забезпечення діяльності в державі контрольних інституцій є перспективним напрямом для подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Монтескье Ш.Л. О духе законов / Ш.Л. Монтескье ; составление, перевод и комментирование примечаний автора А.В. Метешук. – М. : Мысль, 1999. – 672 с.

2. Локк Дж. Сочинения : в 3 т. / Дж. Локк ; пер. с англ. и лат. ; ред. и сост. примеч. А.Л. Субботин. – М. : Мысль, 1988. – Т. 3. – 1988. – 668 с.

3. Руссо Ж.Ж. Трактаты / Ж.Ж. Руссо ; издание подготовили В.С. Алексеев-Попов, Ю.М. Ломан, Н.А. Полторацкий и др. – М. : Наука, 1969. – 703 с.

4. Спенсер Г. Синтетическая философия / Г. Спенсер ; пер. с англ. П.В. Мокиевский. – Вып. 2. – К. : Ника-Центр, 1997. – 512 с.

5. Спиноза Б. Политический трактат / Б. Спиноза // Электронная библиотека «Гражданское общество» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.civisbook.ru/.

6. Аристотель. Сочинения : в 40 т. / Аристотель ; пер. с древнегреч. ; общ. ред. А.И. Доватура. – М. : Мысль, 1983. – Т. 4. – 1983. – 830 с.

7. Фихте И.Г. Основа естественного права согласно принципам наукоучения / И.Г. Фихте ; перевод с нем. А.К. Судаков. – М. : «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2014. – 392 с.

8. Ігонін Р. Проблема відносності принципу поділу влади та його зазначення для удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції / Р. Ігонін // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 3. – С. 86–89.

9. Органи державної влади України : [монографія] / за ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – 592 с.

10. Чиркин В.Е. Государствоведение : [учебник] / В.Е. Чиркин – 2 изд., испр. и доп. – М. : Юристь, 200. – 384 с.

11. Середа А.М. Органи державного управління в Україні доби Гетьманату П. Скоропадського / А.М. Середа // Вісник Запорізького національного університету. – 2009. – № 1. – С. 28–35.

12. Оборотов Ю.Н. Современное государство: основы теории : [учебный курс] / Ю.Н. Оборотов. – Одесса : Астропринт, 1998. – 129 с.

13. Геґель Ґ. Основи філософії права, або Природне право і державознавство / Ґ. Гегель ; пер. з нім. Р. Осадчук та М. Кушнір. – К. : Юніверс, 2000. – 336 с.

14. Гегель Г. Политические произведения / Г. Гегель ; под ред. Б.М. Кедрова, В.М. Богуславского, А.В. Гулыги и др. – М. : Наука, 1978. – 440 с.