

ІСТОРИЧНІ ТА ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

*В.С.Шестак,
здобувач каф. теорії та історії держави та права
Нац. ун-ту внутр. справ*

КОНТРОЛЬНА ВЛАДА: СВІТ І УКРАЇНА

Контрольна влада – це ще одна влада, котра фігурує у переліку влад, серед яких традиційно називають лише законодавчу, виконавчу та судову. Сьогодення життєдіяльності держав, на одному рівні із зазначеною класичною тріадою влад однозначно розмістило ще і контрольну владу. Остання, «згідно одній із теорій у науці конституційного права»є «влада, яка займає самостійне місце у системі розподілу влад поряд з законодавчою, виконавчою і судовою владою»[1, с.313].

Як бачимо, контрольна влада – це влада, що діє поруч з іншими, але має ознаки, котрі відрізняють її від них. Щоб з'ясувати ці ознаки, звернемо увагу на те, що у взаємоконтролі влад приймають участь усі влади, окрім того, державні органи, що уособлюють ту чи іншу гілку влади. Завжди здійснюється самоконтроль, а також при наявності їх ієрархічної системи, контроль вищими органами підпорядкованих органів. Проте контроль у діяльності влад, органів, що їх уособлюють, не є їх основною функцією, контроль лише слугує, приміром, збереженню балансу влад, їх незалежності, самостійності. У той же час у кожній з влад, як і взагалі у кожного державного органу, є власна основна функція, котра і зумовлює їх самостійний статус у розподілі влад, тобто розподіл влад на законодавчу, виконавчу, судову здійснюється за функціональною ознакою (у одній владі є одна основна, власна функція, саме вона – критерій відокремлення влад, розгалуження влади). Логічно припустити, що наявність існування контрольної влади серед інших можна констатувати лише за умов існування у органів, що її уособлюють власної основної функції, відмінної від основних функцій інших влад, а саме: контрольної функції, тобто контроль – це і є основна функція контрольної влади. Як пише О.Ф.Дашковська: «Основними критеріями виділення контролю в самостійну гілку влади є універсальність контрольної функції, що впливає з суті публічної державної влади і наявність системи органів, для яких контрольна функція є головною»[2, с.13]. Майже аналогічно пише і В.Є.Чіркін: «У будь-якої держави є універсальна контрольна функція, що впливає з суті публічної, державної влади. Дана функція, очевидно, реалізується особливою гілкою влади – контрольною»[3, с.11-12]. Як на нас, у даних словах відтінок імовірності має бути відсутнім. Ця наша позиція зумовлюється невід'ємністю управління і контролю, управлінської і контрольної функції держави. У зв'язку з чим, логічно припустити, що контрольна функція держави є об'єктивною передумовою появи такої гілки влади, котра спеціально призначена для контрольної діяльності.

На користь такої позиції свідчить, приміром, ст.26 Розділу I («Структура держави») Конституції Греції, у котрій говориться, що «Законодавчі функції здійснюються Парламентом і Президентом Республіки», «Виконавчі функції здійснюються Президентом Республіки і Урядом», «Судові функції здійснюються судами...»[4, с.255]. Як бачимо, зазначене свідчить про можливість появи у основних законах слів, котрі називають органи держави, що здійснюють «контрольні функції» або «контрольну функцію». Проте можливий і інший підхід, наприклад, у Конституції Швеції є глава з назвою: «Контрольна влада»[4, с.727], але найчастіше у основних законах є окремі розділи, або статті, які називають органи функції котрих вказують на їх приналежність саме до контрольної влади.

Контрольна влада – конкретне поняття, її уособлюють певні конкретні органи, ознаки котрих і відображають ознаки контрольної влади. Серед основних ознак органів контрольної влади ми розрізняємо ознаки загальні (притаманні усім зазначеним органам, вони репрезентують органи контрольної влади, як такі, у першому наближенні до них) і спеціальні (вони відображають особливості окремих органів).

Загальні ознаки, на наш погляд, це:

- монофункціональність;
- загальнодержавний характер діяльності;
- автономність;
- системність.

Монофункціональність полягає у тому, що органи контрольної влади мають, як і «представники» законодавчої, виконавчої, судової влади, і на це ми вже вказували вище, одну функцію, що є основною (домінуючою) функцією їх діяльності, її зміст відрізняє дану владу від інших у розподілі праці між ними, тобто цей зміст («контроль») вказує на трудову (функціональну) спеціалізацію контрольної влади у сукупній праці влад.

Загальнодержавний характер діяльності органів контрольної влади – ще одна основна ознака цих органів, котра є своєрідним доповнюючим аспектом їх монофункціональності і підкреслює – здійснення ними функції контролю у кількісному вимірі стосується практично усіх суб'єктів права в країні. Але загальнодержавний характер функціонування органів контрольної влади не слід розглядати однопланово, оскільки він знаходить прояв або у загальнодержавному значенні, або масштабі діяльності даних органів. Так, результати діяльності Конституційного Суду України, знайшли відображення у відповідних актах-документах, мають загальнодержавне значення. У якості конкретного прикладу можна вказати на наступне положення ст.150 Конституції України: «...Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені». З іншого боку, характерним моментом повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, насамперед, є загальнодержавний масштаб його діяльності щодо об'єктів відповідного контролю. Так, згідно ст.2 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» діяльність Уповноваженого стосується відносин, що виникають,

зокрема, «при реалізації прав і свобод людини і громадянина», між громадянами України та «органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами» в Україні. На загальнодержавний масштаб діяльності Уповноваженого вказує, наприклад, зміст ст.ст.13, 15 зазначеного Закону. Зокрема, згідно ст.15 серед актів реагування Уповноваженого є «подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб».

Автономність органів контрольної влади має подвійний характер. З одного боку, вони характеризуються структурною автономністю, тобто структурною відокремленістю у механізмі держави від якісно інших органів. Вони – такі ж самостійні органи, як і органи законодавчої, виконавчої, судової влади. Ця самостійність, структурна автономність нерідко підкреслюється структурою основних законів, тим що у структурі останніх фігурують окремі розділи, присвячені виключно відповідним органам контрольної влади. Яскравий приклад: наявність у структурі Конституції України розділу, присвяченого Конституційному Суду України. Аналогічного призначення мають розділи Конституція Іспанії [4, с.409], Конституція Італійської Республіки [4, с.446], а один із розділів Конституції Ірландії має назву: «Контролер і Генеральний аудитор»[4, с.346].

Ще характерною рисою органів контрольної влади є їх субординаційна автономність, тобто їм, за загальним правилом, не притаманна підпорядкованість ні у межах усієї системи органів держави, ні у межах власне, системи органів контрольної влади. Усі вони мають у системі внутрішньодержавних владовідносин самостійний статус, незалежні від інших органів, проте підкреслюється їх підпорядкованість закону (у збірному значенні цього слова). Так, Уповноважений Верховної Ради України у своїй діяльності керується лише Конституцією України, законами України, міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України [Див.5].

Основний Закон Намібії 1990р. проголошує: «Омбудсмен незалежний і підпорядкований тільки Конституції і закону», Органічний закон Іспанії №3-1987р. вказує: «Народний захисник не отримує вказівок ні від якої влади», Конституція Бангладеш 1972р. підкреслює: «генеральний аудитор при здійсненні своїх функцій не підпорядкований управлінню або контролю будь-якої особи чи влади»[3, с.13], Конституція Австрії наголошує: Рахункова палата «підпорядкована тільки положенням закону»[4, с.70-71].

Системність як ознака контрольної влади припускає наявність системного функціонування органів контрольної влади. «Конституційними ознаками існування цієї гілки влади є системний характер її структури і спільне функціональне призначення усіх елементів системи, а саме здійснення контролю», зазначає І.В.Процюк [6, с.7]. У державі є певна кількість органів, що уособлюють цю владу, але їх не можна розглядати як просту механічну сукупність органів, навпаки, вони складають у сукупності саме систему органів. Зумовлюється це тим, що саме їх загальна

діяльність забезпечує наявність охоплення постійним контролем певних аспектів, сфер життєдіяльності суспільства та держави, котрі відображаються поняттям «об'єкт контролю» (конституційна законність, права людини тощо). Ці органи, також у чомусь можуть доповнювати одні інших. Так, приміром, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може звернутись до Конституційного Суду України з конституційним клопотанням для вирішення питання про відповідність Конституції України законів України. Окрім того, органи контрольної влади мають багато загальних для них правових принципів діяльності, насамперед таких конституційних принципів як верховенство права, пріоритет прав людини тощо. Взагалі, як зазначає В.Є.Чіркін «хоча контрольну владу здійснюють органи різних видів, не підпорядкованих між собою, окремі основні закони встановлюють їх певну систему», іноді вона розуміється як «організаційно (структурно)-функціональна», має у внутрішній організації елемент ієрархічності, але у більшості країн «зостається переважно функціональною»[3, с.13], тобто органи контрольної влади у межах їх системи розрізняються лише за напрямками контрольної діяльності.

Приклад виключення із зазначеного загального правила демонструє Конституція Перу 1979р., котра передбачає контрольну діяльність Генерального контролера і відповідних органів, що знаходяться з ним у субординаційних відносинах [3, с.13]. Статус останнього нагадує статус Генерального прокурора України, котрому підпорядковані численні органи прокуратури.

Продовжуючи інтерпретацію вищезазначених основних ознак контрольної влади, слід зазначити, що лише уся їх сукупність є критерієм загальної видової відміни цих органів у системі розподілу влад. Тому, хоча монофункціональність є вихідною, первинною, визначальною, системоутворюючою тощо ознакою цих органів, усе ж не буде достатньо правильним твердження, що коли основною функцією органу є здійснення ним контрольної діяльності, то це і є підставою віднесення його до органів контрольної влади. Сформульоване нами застереження зумовлене тим, що, наприклад, є ціла низка контрольних органів виконавчої влади, котрі здійснюють, головним чином, контрольну функцію. Мова йде про «державні спеціалізовані інспекції, які створюються в галузях промисловості, фінансів, сільського господарства, охорони природи, будівництва тощо ...рибнагляд, ветеринарний, котлонагляд, газовий, гірничотехнічний тощо»[7, с.425].

Такого роду органи (санітарно-епідеміологічні станції, державна автомобільна інспекція, інспекція пожежного нагляду тощо), зазначає В.Є.Чіркін, здійснюють контроль, який «має «частковий»характер» [3, с.11] або, інакше кажучи, має спеціалізований характер і визначається, зазвичай, у юридичній літературі як відомчий контроль.

Контроль органів контрольної влади також має спеціалізований характер (наприклад, конституційний контроль, фінансовий контроль, контроль дотримання прав людини), але органи відомчого контролю не ма-

ють структурної і субординаційної автономії в системі розподілу влад, вони лише підвид такого виду органів як органи виконавчої влади.

Що стосується видів органів контрольної влади, то їх можна класифікувати за предметом контролю або методом контрольної діяльності, чи складом і процедурою прийняття рішень, але, зазвичай, за напрямками діяльності розрізняють органи:

- контролю за конституційністю законів та інших актів;
- що забезпечують загальний нагляд за законністю;
- контролю за дотриманням прав людини;
- фінансового контролю [3, с.14-18].

Екстраполюючи цю класифікацію на правову систему України, слід зазначити, що і в ній існують відповідні органи, а саме:

- Конституційний Суд України;
- Прокуратура України;
- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
- Рахункова палата.

Проте хоча Рахункову палату В.Гергелійник називає органом контрольної влади [8, с.82] в Україні науковці, зазвичай, не включають її до кола цих органів. Як на нас, це правильна позиція.

Згідно ст.98 Конституції України Рахункова палата здійснює «Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України». Відповідно до подожень Закону України «Про Рахункову палату» [Див.9]. Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй, вона здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави (ст.1). Проте гл.V зазначеного Закону має назву: «Контроль Верховної Ради України за діяльністю Рахункової палати», ст.32 цієї глави («Взаємовідносини Верховної Ради України з Рахунковою палатою») вказує, що «Верховна Рада України спрямовує діяльність Рахункової палати на основі підзвітності і підконтрольності».

Зазначена «підконтрольність» Рахункової палати свідчить про відсутність у неї такої ознаки органів контрольної влади як субординаційна автономність. У той же час, при можливій зміні у майбутньому відповідних положень зазначеного закону на користь закріплення у ньому положення про підпорядкованість Рахункової палати «тільки положенням закону» (такий «стан речей» згадувався нами раніше стосовно аналогічного органу Австрії), її можна буде називати органом контрольної влади. Рахункова палата – орган максимально наближений до органів контрольної влади, серед тих, котрі мають у тій чи іншій мірі їх основні ознаки. Аналогічне можна сказати і про прокуратуру України (згідно ст.7 Закону України «Про прокуратуру» – «Діяльність прокуратури підконтрольна Верховній Раді України») [10].

Насамкінець зазначимо, що у вітчизняній юридичній літературі зазвичай пишуть як про контрольну владу і її органи, так і про контрольно-наглядову владу. У тексті Конституції немає такого терміну як «конт-

рольно-наглядова влада» або «контрольна влада». Назва «контрольно-наглядова влада» у працях науковців пов'язана, на нашу думку, з тим, що вони вважають органом контрольної влади – прокуратуру України. Згідно Конституції України прокуратура України здійснює «функцію нагляду» (п.9. Розділ XV), тому, за формальним критерієм, прокуратура – наглядовий орган. Якщо В.Медведчук пише тільки про потребу у формуванні контролю-наглядової влади [11, с.9], то інші автори констатують її наявність [2, с.13; 6, с.74], а В.Гергелійник пише про існування «В Україні ... контрольної влади» [8, с.82].

Згідно нашої позиції, статус органів контрольної влади, орієнтуючись на їх основні ознаки, вказані нами вище, мають Конституційний Суд України і Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Перший виконує конституційний контроль, як і будь-який подібного роду орган у інших країнах світу [12, с.25], він вирішує питання «про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів...» (ст.150 Конституції України). Уповноважений Верховної Ради України здійснює «Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина» (ст.101 Конституції України).

Список літератури: 1. Большой юридический словарь. М., 1990. 2. Дашковская О.Р. Теоретичні аспекти розподілу влад в Україні. Автореферат ... канд. юрид. наук. Х., 1997. 3. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. №4. 4. Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. 5. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1998. №20. Ст. 99. 6. Прошок І.В. Законодавча влада в Україні. Автореферат ... канд. юрид. наук. Х., 1999. 7. Підприємницьке право України: Підручник / За ред. ред. доц. Р.Б.Шішки. Х., 2000. 8. Гергелійник В. Конституційний суд в системі органів контрольної влади: теоретичні аспекти // Право України. 1999. № 5. 9. Закон України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 року // Голос України. 1998. №13. 10. Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. 1991. №53. Ст.793. 11. Медведчук В. Державна влада в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку // Право України. 1998. №4. 12. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. М., 1998.

Надійшла до редколегії 6.03.2001р.

*Д.М.Кищенко,
ад'юнкт каф. конституційного та міжнародного
права Нац. ун-та внутр. справ*

ЩОДО ФОРМУЛЮВАННЯ ДЕФІНІЦІЇ КОРИННОГО НАРОДУ У МІЖНАРОДНОМУ ТА НАЦІОНАЛЬНОМУ ПРАВІ

Проблема нормативного визначення міжнародно-правового статусу корінних народів стає дедалі все більш актуальною як на всесвітньому, так і на регіональному рівнях. Показово, що в ході 45 та 48 сесій Генеральної Асамблеї ООН було проголошено не лише Міжнародний рік корінних народів