
С. А. Косінов, кандидат юридичних наук, доцент, виконуючий обов'язки першого заступника Голови Державної аудиторської служби України

Контрольна влада vs. контрольна форма діяльності

У статті розглядається питання, чи утворює контрольна діяльність окрему (четверту) гілку влади. Проаналізовані основні наукові підходи до вирішення цього питання, досліджені конституційний досвід зарубіжних держав та вітчизняна історична спадщина, з'ясовані основні положення теорії поділу влади.

Зроблений висновок про відсутність підстав для визнання існування контрольної гілки влади. Державний контроль має розглядатися не як один із різновидів державної влади – «контрольна влада», а насамперед як складова форми діяльності всіх трьох гілок державної влади – законодавчої, виконавчої і судової та необхідний елемент механізму стримувань і противаг у їхній взаємодії.

Ключові слова: *поділ влади, система стримувань і противаг, контрольна влада, контрольна функція.*

Сучасною юридичною наукою державний контроль розглядається як одна із форм юридичної діяльності, як складна, високоорганізована та динамічна система, органічно включена

до соціально-політичного і правового механізмів суспільства [1, с. 7]. В усьому світі держави з різними формами правління здійснюють контроль і впливають на формування відносин у суспільстві; при цьому характер контролю і заходи, які його супроводжують, свідчать про характер державної влади та її спрямованість, відповідність проголошеним демократичним принципам розвитку.

Не втрачає актуальності й питання про те, чи утворює контрольна діяльність окрему (четверту) гілку влади. У сучасній правовій науці ідея виділення контрольної гілки влади присутня, хоча і має дискусійний характер [2, с. 17–21]. Контрольна діяльність, як із приводу цього зазначають окремі дослідники, є універсальною для будь-якої держави, впливає із суті публічної влади, що, власне, і дає підстави, на погляд цілої групи вчених, для виокремлення контрольної гілки влади [3, с. 4–6].

Так, С. Л. Денисов, продовжуючи думку В. Є. Чиркіна, вказує на те, що світова практика розвитку системи контролю за державним апаратом пішла шляхом виділення четвертої, самостійної гілки державної влади – контрольної (поряд із законодавчою, виконавчою та судовою). «Для виділення самостійної контрольної гілки влади є об'єктивні причини, які не зводяться до однієї необхідності боротьби з корупцією», – зазначає С. Л. Денисов [4, с. 9; 5, с. 90].

Прибічники необхідності визнання контролю як окремої гілки державної влади вказують на те, що традиційне уявлення про три гілки влади вже не відповідає реальній правовій практиці та конституційній нормотворчості. Як аргумент наводиться існуюча конституційна практика окремих зарубіжних країн, що дозволяє говорити про те, що органи державної влади не вписуються повністю в жодну з трьох гілок і в той же час не утворюють інші самостійні гілки влади [6, с. 246–250], коли низка органів не вписується у традиційно сприйнятту і конституційно закріплену систему побудови влади за принципом поділу влади.

У більшості сучасних держав, як підкреслюється в окремих наукових дослідженнях, контрольна влада представлена вищими органами держави особливого роду (конституційні суди,

рахункові палати, державні контролери, суперінтендант, омбудсмен). Вони організаційно відокремлені від інших гілок влади. Саме конституційні суди, на думку прибічників цієї концепції, на відміну від відомчого, адміністративного контролю, займають самостійне місце. Контроль розподіляється між різними частинами політичної системи суспільства згідно з їх місцем у цій системі і з урахуванням особливості сфер суспільного життя, в яких вона здійснюється [7, с. 27].

Більше того, у бажанні обґрунтувати необхідність виділення контрольної гілки влади окремі дослідники вказують на потребу створення відповідних незалежних органів, що спеціалізуються виключно на здійсненні контрольних повноважень, посиляючись при цьому на принцип поділу влади, який вимагає виокремлення в механізмі держави самостійної контрольної гілки влади, яка могла б діяти від імені суспільства і здійснювати контроль за всіма іншими ланками державного механізму [8, с. 528, 543; 9, с. 301–316].

Відповідно наголошується, що в сучасному світі є демократичні держави, котрі характеризуються наявністю у них не тільки класичної тріади влад (законодавча, виконавча, судова), а й функціонуванням контрольної влади (альтернативний у науці термін – «контрольно-наглядова влада»). Серед основних ознак органів контрольної влади вирізняють 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).

Так, наприклад, В. С. Шестак після характеристики таких загальних ознак органів контрольної влади, як монофункціональність, загальнодержавний характер діяльності, автономність (структурна, субординаційна), системність, наголошує, що лише вся їх сукупність є критерієм загальної видової відмінності цих органів у системі розподілу влад. Сформульоване застереження він пояснює тим, що, наприклад, є ціла низка контрольних органів виконавчої влади (митні органи, органи державної контрольної-ревізійної служби, санітарні, пожежні інспекції, податкова адміністрація тощо), котрі здійснюють головним чином контрольну функцію. Згідно з позицією автора, в Україні

є органи контрольної та квазіконтрольної влади. Перші – це Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Формально останній здійснює парламентський контроль, призначається парламентом та звітує перед ним, але, головне, у своїй діяльності він є підпорядкованим лише закону (у широкому значенні цього слова). Органи квазіконтрольної влади: Рахункова палата, Прокуратура України (в особі Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів як суб'єктів прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів) мають ряд основних ознак органів контрольної влади, але факт відсутності їх підпорядкованості лише закону унеможливило віднесення цих органів до контрольної влади [10, с. 13, 14].

Слід вказати, що органи, наділені контрольними повноваженнями, з'явилися ще в давнину. Наприклад, у Спарті обиралися п'ять ефорів (цікаво, що з грецької мови «ефори» перекладається як «спостерігачі»), головним завданням яких спочатку був нагляд за діяльністю царів, у зв'язку з чим вони були наділені також окремими судовими та адміністративними повноваженнями. У Давньому Римі обиралися плебейські трибуни, головним чином для нагляду за дотриманням прав плебейів і т. д. Посадові особи з контрольними повноваженнями призначалися в різних державах, і в Середні віки, і пізніше. У Росії Петро I, наприклад, з метою посилення державного контролю на початку XVIII ст. заснував для здійснення таємного нагляду фіскальну службу (хоча ця служба себе не виправдала, зважаючи на численні зловживання, і була скасована), а в 1722 р. – прокуратуру для нагляду. Спеціальна увага організації державного контролю приділялася протягом багатьох століть у Китаї.

Погляди, що визнають самостійність контрольної гілки влади, поширені не тільки на Далекому Сході і не тільки в далекому минулому. Наприклад, у ході розробки та прийняття Конституції Нікарагуа в 1986 р. був висунутий альтернативний проект конституції, в якому говорилося про контрольну владу поряд із законодавчою, виконавчою і виборчою. В Конституції Алжиру 1976 р. (діяла до 1989 р.) розд. II «Про організацію влади» містив главу «Про контрольну функцію» поряд із главами

про політичну, виконавчу, законодавчу, судову та установчу функції. Правда, у зазначеній главі не виділяється якась відокремлена система органів контролю, а регулюється здійснення контрольних повноважень різними державними органами, у тому числі й такими, для яких контрольна функція – лише одна з декількох (наприклад, Національними народними зборами).

Це ще раз підтверджує правильність висновку про те, що контрольна функція властива, як правило, всім органам державної влади, хоча форми і методи здійснення контрольної функції зазвичай у різних органів різні, що пов'язано зі специфікою кожного з органів.

Важливою видається і та обставина, що організаційна відокремленість систем органів контролю або нагляду або функціональна самостійність контрольних повноважень були закріплені в конституціях і тих країн, в яких не визнавався принцип поділу влади. Так, Конституція СРСР 1977 р. містила положення про формування і діяльність органів прокуратури, на які покладался вищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів органами державного управління, посадовими особами, громадськими організаціями та громадянами (гл. 21 – статті 164–168), а також про утворення Верховною Радою СРСР Комітету народного контролю СРСР, який очолював систему органів народного контролю (ст. 126). Закон СРСР 1979 р. «Про народний контроль в СРСР» підтвердив єдність системи органів народного контролю, уточнивши його повноваження. Згідно з цим Законом усі комітети народного контролю формувалися радами відповідного рівня і були їм підзвітні, а низові органи народного контролю – групи на підприємствах, в колгоспах, установах і організаціях та посади в підрозділах підприємств, колгоспів, установ та організацій – обиралися на зборах трудових колективів або конференціях їх представників і звітували перед ними. Інакше кажучи, за Конституцією СРСР 1977 р. і прийнятим на її розвиток законодавством і прокуратура, і органи народного контролю являли собою самостійні системи державних органів, кожна з яких здійснювала нагляд або контроль у визначеній законом сфері.

У радянському правознавстві зазвичай аналізувалися три гілки влади: адміністративна, представницька та контрольна. Адміністративна гілка була утворена державними органами управління виробництвом, розподілом, споживанням, обліком, обороною та безпекою країни, а також правозастосовними органами. Представницька гілка була утворена Радами народних депутатів та їх органами управління. Контрольна гілка була сформована державними органами, у функцію яких входить правоохоронна діяльність (прокуратура, народні суди, Державний арбітраж, Комітет народного контролю, Держатомнагляд і аналогічні загальнодержавні контрольні інститути), а також структурними підрозділами міністерств і відомств, які здійснюють нагляд за дотриманням норм і правил (санітарно-епідеміологічні станції МОЗ, мисливські інспекції та ін.).

Деякі вітчизняні вчені наполягають на тому, що аналіз чинної Конституції України дає підстави стверджувати про іманентність їй ідеї контрольної влади [11, с. 51]. Обґрунтовується навіть необхідність прийняття Закону «Про державний контроль в Україні» для юридичного забезпечення цілісності функціонування національної системи державного контролю, у загальних положеннях якого слід закріпити дефінітивну норму загальногалузевого значення: «Державний контроль – це самостійно чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку» [12].

На наш погляд, підстав для визнання існування контрольної гілки влади немає. Державний контроль має розглядатися не як один із різновидів державної влади – «контрольна влада», а як форма діяльності інших гілок державної влади.

Така роль контролю має особливо важливе значення на нинішньому етапі розвитку державності України, коли проходять процеси становлення, організаційного та функціонального визначення законодавчої, виконавчої та судової влади, і за-

ходи стримувань не дають жодній із гілок державної влади зайняти переважне місце, на відміну від інших, та спрямовують на діяльність у чітко визначених Конституцією межах [13, с. 17, 18].

Кожен елемент системи державного управління (кожна з трьох гілок влади) має бути наділений контрольними повноваженнями. Адже влада здійснюється в тому числі і за допомогою контролю, і органи держави в рамках кожної гілки влади реалізують певні контрольні або наглядові повноваження. Крім того, поділ влади націлений на забезпечення демократії, і органи державної влади кожної з її гілок повинні мати контрольні й наглядові повноваження щодо органів державної влади інших гілок. За допомогою механізмів взаємного контролю та нагляду забезпечуються взаємозалежність гілок влади, функціонування системи стримувань і противаг, тобто взаємодія державних органів, що забезпечує єдність влади. Державний контроль є специфічним видом державної діяльності, органічною функцією усіх гілок державної влади, одним із особливих засобів забезпечення їх взаємодії та законності у державі [14, с. 8].

Це не виключає того, що в державі можуть діяти органи, головною функцією яких виступає контроль або нагляд у будь-якій сфері, інші ж функції або безпосередньо впливають із контрольних і наглядових повноважень, або пов'язані з ними.

Функціональний розподіл повноважень між органами держави не можна ототожнювати з реалізацією принципу поділу влади. Функціональний розподіл повноважень між органами, тобто свого роду поділ праці у сфері державного управління, існує практично в будь-якій державі (у тому числі в тих державах, які не закріплюють принципу поділу влади) і служить основою для поділу влади. Однак зводити поділ влади до функціонального розподілу повноважень між органами держави було б неправильно. У найбільш послідовному вираженні ідея поділу влади приводить до висновку про те, що між гілками влади розподіляються суверенні правомочності держави.

На думку науковців кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава

Мудрого, основні положення класичної концепції поділу влади можуть бути зведені до таких:

1) поділ державної влади є структурним розмежуванням державної влади на три автономні гілки – законодавчу, виконавчу й судову;

2) він виявляється у функціональному, організаційному та кадровому аспектах. Так, функціональний аспект полягає у тому, що кожна з гілок влади має власну компетенцію; їхні функції і повноваження мають бути розмежовані, а делегування повноважень однією гілкою влади іншій заборонено. Організаційний аспект має забезпечити принципову незалежність та відокремленість системи органів, що здійснюють відповідну владу. Кадровий аспект передбачає, що законодавчою, виконавчою і судовою владою наділяються різні особи і забороняє сумісництво посад у різних гілках влади;

3) поділ влади супроводжується системою стримувань і противаг, яка забезпечує баланс між гілками й є своєрідною гарантією дотримання принципу поділу влади на практиці. Ця система наділяє гілки влади правовими засобами, необхідними для запобігання втручання в їхню компетенцію з боку інших гілок, нейтралізації узурпаторських тенденцій останніх;

4) його метою є запобігання узурпації державної влади однією особою чи групою осіб і гарантування прав людини [15, с. 33, 34].

Важливо зазначити, що серед стримувань і противаг окреме місце займають контрольні стримування і противаги (наприклад, парламентський контроль за діяльністю виконавчої влади, судовий контроль за діями законодавчої і виконавчої влади), що надає додаткові аргументи на користь недоцільності виокремлення самостійної контрольної гілки влади.

Суспільна свобода гарантується, якщо влада розділена, але водночас суспільна свобода вимагає, щоб гілки влади контролювали одна одну. Отже, поділ влади не може розумітися як абсолютна догма, контроль діалектично поєднується з принципом поділу влади. Конституція вводить поділ влади і контроль щодо влади, прагнучи створити розумні умови рівноваги [16, с. 116].

Пропонують навіть перейменувати законодавчу владу у парламентську, виконавчу – в урядову, а судову – в юрисдикційну [16, с. 117], оскільки функції трьох гілок влади не зводяться виключно до прийняття законів, організації їх виконання та вирішення спорів про право відповідно, хоча названі напрями діяльності і є переважаючими.

Таким чином, на нашу думку, підстави для визнання існування контрольної гілки влади відсутні. Державний контроль має розглядатися не як один із різновидів державної влади – «контрольна влада», а насамперед як складова форми діяльності всіх трьох гілок державної влади – законодавчої, виконавчої і судової та необхідний елемент механізму стримувань і противаг у їхній взаємодії.

Список використаних джерел

1. Карташов, В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность [Текст] / В. Н. Карташов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1989. – 218 с.
2. Ракул, О. Напрями вдосконалення діяльності сучасного державного апарату України [Текст] / О. Ракул // Підприємництво, госп-во і право. – 2009. – № 10. – С. 17–21.
3. Чиркин, В. Е. О понятии «ветвь государственной власти» [Текст] / В. Е. Чиркин // Право и политика. – 2003. – № 4. – С. 4–6.
4. Денисов, С. Л. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции [Текст] / С. Л. Денисов // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 9–16.
5. Денисов, С. Л. Контрольная ветвь государственной власти [Текст] / С. Л. Денисов // Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования : материалы республик. науч. конф. – Барнаул, 2001. – С. 90–92.
6. Чиркин, В. Е. Конституционное право России и зарубежный опыт [Текст] / В. Е. Чиркин. – М. : Зерцало, 2004. – 448 с.
7. Горшенев, В. М. Контроль как правовая форма деятельности [Текст] / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
8. Тихомиров, Ю. А. Административное право и процесс: полный курс [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 2005. – 1150 с.
9. Чиркин, В. Е. Основы сравнительного правоведения [Текст] / В. Е. Чиркин. – М. : Артикул, 1997. – 352 с.
10. Шестак, В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. С. Шестак. – Х., 2002. – 18 с.

11. Сушинський, О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти [Текст] : монографія / О. І. Сушинський. — Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. — 468 с.
12. Шапошникова, О. М. Теоретичні положення контролю як функції управління [Текст] / О. М. Шапошникова // Проблеми сучасного державного управління : зб. наук. пр. Донец. держ. ун-ту упр. — Донецьк : ДонДУУ, 2010. — 356 с.
13. Андрійко, О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади [Текст] / О. Ф. Андрійко. — К. : Наук. думка, 2004. — 300 с.
14. Залюбовська, І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. К. Залюбовська ; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2002. — 20 с.
15. Теорія держави і права [Текст] : посіб. для підгот. до держ. іспитів / Д. В. Лук'янов, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський, Г. О. Христова ; за заг. ред. О. В. Петришина. — 5-те вид., допов. і змінене. — Х. : Право, 2016. — 198 с.
16. Валадес, Д. Контроль над властью [Текст] / Диего Валадес. — М. : Идея Пресс, 2006. — 248 с.

С. А. Косинов

Контрольная власть vs. контрольная форма деятельности

В статье рассматривается вопрос, образует ли контрольная деятельность отдельную (четвертую) ветвь власти. Проанализированы основные научные подходы к решению этого вопроса, исследованы конституционный опыт зарубежных государств и отечественное историческое наследие, выяснены основные положения теории разделения властей.

Сделан вывод об отсутствии оснований для признания существования контрольной ветви власти. Государственный контроль должен рассматриваться не как одна из разновидностей государственной власти — «контрольная власть», а прежде всего как составная форма деятельности всех трех ветвей государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной и необходимый элемент механизма сдержек и противовесов в их взаимодействии.

***Ключевые слова:** разделение властей, система сдержек и противовесов, контрольная власть, контрольная функция.*

S. A. Kosinov

Control Power vs. Control Form

The article deals with the question of whether supervisory (control) activities form a separate (the fourth) branch. The basic scientific approaches to this issue

are analyzed, the constitutional experience of foreign countries and domestic historical heritage are examined and the basic tenets of the theory of division of powers are clarified.

It is emphasized that the control as a form of functioning of the branches of government is particularly important at the current stage of the development of the statehood of Ukraine, when there are the processes of formation, organizational and functional determination of legislative, executive and judicial power, and control measures do not allow any of the branches of the government to take prior place towards others, and lead to the activity strictly under the Constitution.

The author considers that each element of the state administration (each of three branches of government) should be endowed with supervisory power and authority. It is because the authority is also exercised by means of control and the state authorities within each branch of government exercise some control or supervisory power. In addition, the division of powers is aimed at ensuring democracy and each branch of state authorities should have control and supervisory power towards state authorities of other branches. Using the mechanisms of mutual control and supervision, interdependence of branches of government and functioning of check and balances system is provided, so the interaction of state authorities is provided, that ensures the unity of the government.

However, it is noted that above mentioned does not exclude the activity of such state authorities, which main function is the control or supervision of any sector, while their other functions are directly derived from the control and supervisory powers or associated with them.

The author emphasizes that the functional division of powers among the state authorities cannot be identified with the implementation of the principle of the division of powers. There is the functional division of powers among the authorities, in other words a sort of division of labour in state administration, virtually in any government (including such governments that do not establish the principle of the division of powers) and it serves as a basis for the division of powers. However, it would be wrong to reduce the division of powers to the functional distribution of powers among state authorities.

It appears that there are no grounds for recognizing the existence of the control branch. Control should not be considered as one of the varieties of state power – «control authority», but above all as a part of the form of all three branches of government – legislative, executive and judicial, and an essential element of the mechanism of checks and balances in their interaction.

Keywords: *division of powers, checks and balances, control power, control function.*