

Розділ III

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351.9

DOI:10.32366/2523-4269-2018-64-3-74-80



Вітвіцький Сергій Сергійович,

доктор юридичних наук, доцент

(Донецький юридичний інститут МВС України
м. Кривий Ріг)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4884-1883>

ГЕНЕЗИС ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ КОНТРОЛЮ У ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ ІЗ ТЕНДЕНЦІЯМИ ЙОГО ФОРМУВАННЯ

Статтю присвячено генезису контролю, проблемам і тенденціям його формування. Також проведено аналіз досліджень щодо всіх видів контролю та на його підставі виявлено слабкі місця його розвитку, а саме: відсутній єдиний погляд вчених на вирішення тих чи інших питань у сфері контролю; деякі його види залишаються взагалі малодослідженими (зокрема, питання співвідношення державного і громадського контролю), що, безумовно, негативно впливає на розвиток правової доктрини та практику сучасного державотворчого процесу в Україні.

Ключові слова: контроль; державний контроль; громадський контроль; соціальний контроль; парламентський контроль; президентський контроль; громадянське суспільство.

Постановка проблеми. Основною властивістю правової, демократичної, соціальної держави України є її орієнтація на забезпечення та захист прав людини та громадянина, адже саме людина є найбільшою цінністю суспільства, а її розвиток, задоволення потреб та інтересів визнається одним із провідних завдань держави. Такі демократичні перетворення зумовлюють формування розвинених систем державного і громадського контролю та їх взаємну конвергенцію при збереженні відносної автономності у принципах, формах і засобах здійснення, що є протиположним «бюрократизації» державної влади.

Аналіз досліджень. Взаємозв'язок державного і громадського контролю проявляється у розвиненому громадянському суспільстві, що забезпечує баланс між імперативом держави і функціонуванням громадських інституцій. Обрання такого підходу визначило звернення до філософських вчень Т. Гоббса, В. Гумбольдта, М. Вебера, Дж. Локка та інших, які характеризували контроль як соціально-політичний феномен та процес регулювання суспільних зв'язків і відносин. Їхні здобутки були продовжені у вченнях про соціальний контроль Г. Беккера, П. Бергера, Я. Гілінського, Б. Кістяківського, М. Ковалевського та інших. Згідно із вченням Г. Гегеля про те, що громадянське суспільство не може зберегтися як «громадянське», якщо воно не керується державою, є необхідним створення системи взаємоконтролю держави і громадянського суспільства.

Метою статті є розгляд контролю у динаміці з моменту розбудови державності.

Вивчення поглядів на цю проблематику та уніфікація понять, виявлення прогалин та нестачу досліджень з цієї проблематики.

Виклад основного матеріалу. Генезис проблеми контролю у взаємозв'язку із тенденціями формування ідей ліберальної демократії обумовив звернення до філософських вчень про об'єктивність держави, неможливість існування суспільства без уряду (Т. Гоббс, Ш.-Л. Монтеск'є) [1, с. 238], витоків формування теорії суспільного договору (Ж.-Ж. Руссо), що призвело до визнання взаємної рівності прав, свобод та обов'язків усіх трьох складових громадянського суспільства – людини, суспільства і держави, індивідуальної особистості та колективності спільного життя людей, організованої у суспільство. Надалі було розмежовано громадянське суспільство і державу з пріоритетом громадянського суспільства і похідною від нього державою (Г. Гегель). Ідеї, закладені А. де Токвілем щодо демократії та лібералізму, стали висхідним чинником формування теорії народовладдя, а безпосередню реалізацію народного суверенітету А. де Токвіль пов'язав передусім із виборами.

Подальший розвиток науки про державу та право, а також еволюція ідеї про громадянське суспільство за часів епохи Просвітництва XVIII – XIX ст.ст. здійснили істотний вплив на зміст, способи організації апарату державного управління, його взаємодію з різними соціальними структурами. На той час у суспільстві панувала думка, що найбільшу загрозу для розвитку несе сама держава, яка значно розширюється та зміцнює бюрократичну систему, що в результаті загрожує знищенню основи вільного і незалежного суспільства. Проти такої «бюрократизації» виступало вчення видатного політолога кінця XIX – початку XX ст. Л. Тихомирова щодо соціального контролю за бюрократичними установами, а також принципів і цілей розумної організації управління державою в умовах монархії. У цей період відбувається усвідомлення існування відмінностей між суспільством і державою, робиться спроба обґрунтувати необхідність певного відокремлення держави від суспільства, запроваджується ідея дуалізму державних і суспільних структур (Л. фон Штейн).

Широкого висвітлення проблематика контролю набула в роботах учених дореволюційної доби. Вітчизняна традиція дослідження інститутів громадського контролю за органами державної влади бере свій початок у XVIII – початку XX ст.ст. у працях Н. Бердяєва, М. Грушевського, В. Дорошенка, М. Драгоманова, І. Ільїна, Б. Кістяківського, М. Ковалевського, М. Костомарова, І. Крип'якевича, В. Леніна, П. Новгородцева, М. Сперанського, О. Терлецького, П. Толочка, Б. Чичеріна та ін. [2, с. 21].

У період існування Радянського Союзу значна увага приділялася питанням як державного, так і громадського контролю, діяльності спеціальних контрольних органів тощо. Активно досліджувалися проблематика соціалістичного контролю, різні аспекти проблеми соціального контролю (В. Афанасьєв, А. Басков, Г. Беккер, Т. Парсон та ін.), приділялася увага моральним аспектам соціального управління (З. Бербешкіна) [3, с. 115]. З погляду загальнотеоретичного дослідження контрольної діяльності істотний внесок у розуміння контролю, як явища державно-правового життя, правової форми діяльності, засобу забезпечення законності, методу управління, заходу примусу, самостійної функції держави, зробили вчені В. Горшенєв, М. Єропкін, Ю. Козлов, О. Лунєв, Б. Макаров, С. Студенікін, І. Шахов, О. Шоріна, О. Якуба та ін. [4, с. 214]. Привертають увагу роботи Я. Здір, у яких доводиться сутність контролю як форми організаційної діяльності і основного компонента державного управління, що характеризується проникненням в оперативно-службову діяльність підконтрольних об'єктів і якому притаманні специфічні методи: обстеження, ревізії, перевірки підконтрольного об'єкта. Державний контроль є організаційно відособленим інститутом, який суворо виконує завдання, регламентовані законом. С. Студенікін запропонував таку класифікацію різновидів державного контролю: загальний та спеціальний, внутрішній та зовнішній, попередній та наступний. Починаючи з кінця 1960-х рр. досліджуються питання державного контролю в різних сферах державного управління, зокрема у промисловості, у сфері фінансів, транспорту, капітального будівництва тощо, обґрунтовуються теоретичні положення народного контролю. Вчені

(А. Бараускас, І. Голованов, І. Дрейслер, Н. Журавльов, В. Лімонов, Б. Макаров, Н. Нагібіна, Ф. Распоркін, В. Туранов та ін.) досліджували процес вдосконалення організації та методів органів народного контролю, їх суб'єктний склад, функціональну роль народного контролю, розробляли проблему статичної структури народного контролю, розкривали його всеосяжний характер і дієвість тощо [5, с. 78].

Кардинальні зміни у політичній, економічній, ідеологічній та інших сферах суспільного життя у зв'язку з набуттям Україною незалежності визначили необхідність трансформаційних змін у теоретичних конструкціях системи контролю – державного, громадського та інших видів (підсистем). Було опубліковано ряд монографій, захищено докторські та кандидатські дисертації, у яких розглянуто теоретичні та практичні проблеми контролю у державі (О. Андрійко, В. Беляєв, С. Братель, В. Гаращук, Н. Даньшина, Є. Кочерін, О. Ноздрачов та ін.) [6, с. 243]. За період незалежності в Україні сформовано засади розвитку контролю в державному управлінні, які представлено в роботах Ю. Битяка, В. Писаренка, О. Полінця, О. Петришина, О. Сушинського та ін. Вченими, які досліджували сутність і зміст державного контролю (О. Андрійко, В. Беляєв, О. Боровський, В. Гаращук, А. Гурін, Я. Клейменов, Д. Лученко, О. Макаренко, О. Маштакова, С. Ністратов, В. Шестак та ін.), було доведено відсутність єдиної наукової концепції у сфері державного контролю, необхідність ухвалення закону про державний контроль; важливість розроблення механізму взаємоконтролю влади; проблемні аспекти правової регламентації та інституціоналізації контролю тощо. У контексті предмета наукового аналізу виділено роботи С. Ністратова, у яких розглянуто правовий моніторинг, міжнародний контроль як юридичні інструменти, що гарантують режим законності.

Починаючи з 2008 року такі вчені, як Г. Галімшина, С. Денисюк, М. Ісаков, Н. Карнарук, В. Кобринський, П. Лютіков, О. Пащенко та інші активно досліджують питання державного та громадського контролю в різних сферах суспільних відносин та в різних галузях юридичної науки: [7, с. 24]. Науковці О. Беліков, О. Васильєв, В. Воронов, О. Гетманець, О. Грачова, В. Дереконь, В. Капля, О. Лебедева, І. Лучковська, А. Мельник, І. Нестругіна, А. Пантелєєв, Н. Рогальська, Л. Савченко, С. Сазонов, О. Фролова, Н. Хачатрян, В. Хрипун, А. Цалієв, В. Чернов та ін. переймалися проблемами фінансового та, зокрема, бюджетного, валютного та інших видів контролю в межах економічного, юридичного, державно-управлінського та інших підходів. Важливими науковими положеннями цих робіт в аспекті ефективної реалізації державної фінансової політики є прийняття закону про державний фінансовий контроль. Нині виникає необхідність упорядкування усіх сторін цієї складної діяльності, приведення її до певної, чітко вивіреної системи, закріплення її в нормативно-правових актах.

Разом із тим існують певні недоліки в дослідженнях та відсутній єдиний погляд вчених на вирішення тих чи інших питань у сфері контролю; деякі його види залишаються взагалі малодослідженими (зокрема, питання співвідношення державного і громадського контролю), що, безумовно, негативно впливає на розвиток правової доктрини та практику сучасного державотворчого процесу в Україні в умовах розгортання процесів євроінтеграції та глобалізації.

Недостатньо вивченими є проблеми соціального контролю. На рівні окремих наукових робіт соціальний контроль з позиції юриспруденції вивчали О. Бермічева, Т. Коломоєць, М. Косюта, В. Малюга, В. Шестак, О. Шинкарев. Різні аспекти соціального контролю на дисертаційному рівні в межах філософії, соціології тощо вивчали С. Абакумов, Н. Бойко, Л. Верещагіна, І. Поверінов, С. Спільник та ін. [8, с. 76]. Серед наукових робіт привертає увагу доробок С. Абакумова, який розкрив особливості та зміст соціального контролю громадянським суспільством за діяльністю держави в умовах глобалізації та обґрунтував положення про ефективність контролю інститутами громадянського суспільства за діяльністю державної влади, яка залежить від трьох основних чинників: правотворчого, правозастосовного та правонавчаючого.

Неодмінною умовою сталого конституційного ладу (державного ладу та суспільно-

го ладу) в країні є парламентський контроль, який репрезентовано у наукових розвідках багатьох дослідників, серед яких Ю. Барабаш, О. Бессоліцина, В. Волощук, О. Григор'єва, Г. Діваєва, І. Зайцева, І. Залюбовська, О. Коврякова, А. Корнілаєва, О. Майданник, О. Марцеляк, М. Міхеєва, Ю. Плюта, І. Ракітська, К. Соломатіна, О. Стародубова, Є. Толстижено, Д. Трошев та ін. [9, с. 132]. Огляд наукової літератури зумовив виокремлення трьох підходів до визначення сутності парламентського контролю: 1) належність до системи державного контролю (О. Андрійко, С. Бендюрина, І. Сквірський, В. Шестак та ін.); 2) включеність до громадського контролю (В. Речицький, О. Зеленцов та ін.); 3) комплексний характер парламентського контролю (Ю. Барабаш, А. Буханевич, О. Майданник, Ю. Плюта та ін.), згідно з якими суб'єкти парламентського контролю, маючи усі ознаки державних контролюючих інституцій, здійснюють вплив на порушників закону також за допомогою таких інструментів громадського контролю, як громадська думка та широке висвітлення фактів порушення прав та свобод людини і громадянина в засобах масової інформації. Виділено дослідження парламентського контролю за органами виконавчої влади в роботах І. Зайцевої, І. Залюбовської, Р. Караєва, С. Ківалова, А. Овсепяна, О. Чопяка та ін. Однак поза увагою дослідників залишаються важливі питання вдосконалення механізму контролю у вказаній сфері.

Незважаючи на наявність численних наукових досліджень з проблематики державного контролю, поза науковим обігом на рівні дисертаційних робіт залишилася сфера президентського контролю, яку певною мірою було заповнено спеціальними науковими розвідками А. Тарасова та роботами, у яких проблематика президентського контролю розглядалася в межах більш широкої тематики (Л. Акопов, В. Беляєв, Є. Керімов, Є. Маштакова).

Серед наукових пошуків об'єктом окремої уваги виступає судовий контроль, сутність якого досліджували Н. Габараєва, Б. Гудз, В. Волинський, М. Ковтун, О. Кондратьєв, О. Макарова, Ю. Ремескова, Л. Сушко, О. Хахалєва та ін. На сучасному етапі відсутні усталені наукові підходи у визначенні поняття та змісту судового контролю, його форм, принципів реалізації, що не може не позначитися на ефективності судової діяльності в контексті забезпечення конституційних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, режиму законності, верховенства і прямої дії Конституції. Останнім часом предметом належної уваги вчених-конституціоналістів (М. Вітрук, П. Недбайло, В. Речицький, Ф. Хоменок, В. Чхиквадзе та ін.) став конституційний контроль. Актуальним є аналіз організації та функціонування органів конституційної юрисдикції, всебічне вивчення набутої у зарубіжних країнах практики конституційного контролю.

Окреме місце у дослідженнях з державного контролю посідають роботи науковців (В. Бабенко, Т. Корнякова, М. Курило, Г. Попов, Г. Середа, Ю. Червякова та ін.), у яких розглядається прокурорський нагляд; і роботи вчених (Д. Арутюнян, Т. Макаренко, В. Тарасова, І. Троханенко та ін.), у яких вивчено питання державного контролю за діяльністю міліції [10, с. 182].

Міжнародний контроль – досить новий інститут сучасного міжнародного права, який досліджено у роботах О. Гольцяєва, В. Кавуна, Ю. Круглової, О. Устінової. Дослідження окремих аспектів міжнародного контролю, виявлення істотних рис цього процесу має важливе практичне значення, адже дієвий міжнародний контроль істотно впливає на забезпечення належного дотримання міжнародних договірних зобов'язань, у першу чергу, у сфері прав людини.

Серед численних досліджень у галузі контролю варто відзначити праці таких науковців, як Л. Акопов, М. Кельман, В. Тароєва, В. Шестак та ін., які запропонували виокремити контрольну владу. Однак інститут контрольної влади досліджувався досить поверхово, комплексно це питання в науці адміністративного права не вивчалось. Увага вчених переважно зосереджувалася на фрагментарному аналізі цього інституту у межах загальної характеристики суб'єктів державного контролю.

Становлення та формування в Україні громадянського суспільства не є повноцінним без інституту місцевого самоврядування. Різні дискусійні питання у системі місцевого

самоврядування сьогодні досліджуються досить активно. Фундаментальні дослідження контролю на місцевому рівні видаються не менш важливими, ніж інші види контролю, оскільки місцеве самоврядування є основою демократичного розвитку будь-якої країни. Важливий внесок у цьому дослідницькому напрямі зроблено О. Авраамовою, Т. Коломоєць, С. Коршуновим, С. Пиліним, Д. Полюбіним, О. Скопичем, В. Чумановою, Ю. Яічніковою та ін.

Інститут громадського контролю належить до прав людини третього покоління (колективних прав). Серед фахівців, які досліджували різні та, зокрема, правові аспекти громадського контролю і здійснили значний вплив на формування авторського бачення щодо нього, можна назвати таких вітчизняних та зарубіжних науковців: Л. Акопов, Р. Арутюнян, С. Братель, А. Грабильніков, А. Гончаров, С. Денисюк, П. Десятих, О. Джафарова, О. Забралова, С. Зубарев, С. Кушнір, А. Мукшименко, Т. Наливайко, О. Полещук, Г. Пришляк, О. Чуб, В. Федоров, С. Шестак, О. Шустров та інші. Загальнотеоретичні питання громадського контролю вивчали Т. Наливайко, С. Кушнір та ін. [11, с. 467]. Більш чіткому уявленню про форми взаємовідносин держави і суспільства, сутність демократичного ладу в цілому, де людина, її права і свободи повинні не тільки декларуватися, але і бути реальною цінністю, сприяє комплексне дослідження неурядових організацій як одного з інститутів громадянського суспільства. На сучасному етапі об'єктом дослідження ця тема стала в роботах зарубіжних та вітчизняних вчених: Т. Богомолової, Ю. Ботнева, І. Грицай, С. Дніпрова, М. Довженка, Д. Коник, Т. Матвєєвої, Л. Наливайко, В. Новохацького, В. Пашенко, В. Субочевої та ін.

Проблематика участі громадян в управлінні державними справами вивчається вітчизняними і зарубіжними науковцями переважно в контексті досліджень проблем безпосередньої демократії, політичних прав громадян у цілому або наукових проблем, пов'язаних із виборами, референдумами, місцевим самоврядуванням, державним управлінням, державною службою тощо. Проте такі вчені, як А. Грабильніков, С. Кондратьєв, М. Липчанська, О. Чуб, С. Ширококов та інші розглядали у своїх роботах безпосередньо цю проблематику. Наукові роботи вказаних авторів стали підґрунтям для дослідження права участі громадян в управлінні державними справами, а також дозволили глибше з'ясувати та розкрити механізм реалізації цього права у період розвитку громадянського суспільства [12, с. 132].

Висновки. У цілому слід визнати, що проблеми державного контролю не втрачають актуальності. Розвиток інституту демократичного державного контролю є одним з найважливіших завдань у сфері забезпечення безпеки та суспільно-політичної стабільності в період формування відкритої держави в Україні. Разом з тим одним із недоліків наукових досліджень є те, що закономірності розвитку державного контролю нерідко розкриваються в абстрактних положеннях, недостатньо визначені та обґрунтовані процедури здійснення контролю, а дослідження лише окремих його аспектів призводить до фрагментарності, неповноти і певного зміщення акцентів на конкретні його види. Одним з найактуальніших питань є залучення громадськості до процесу здійснення контролю і, як результат, забезпечення ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади. Громадський контроль забезпечений низкою наукових напрацювань щодо осмислення різних аспектів його розвитку та функціонування. Водночас бракує комплексних узагальнень та пропозицій, які могли б відповідати сьогоднішнім реаліям та стати основою для формулювання прогнозів розвитку контролю громадян за діяльністю держави. Аналіз наведених та інших наукових робіт з проблеми громадського контролю вказує на те, що його зміст та юридична природа розглядалися лише в деяких аспектах або взагалі поверхово.

Разом з тим слід зауважити, що наукові напрацювання вчених мають суттєве значення для здійснення подальших розвідок у цій сфері.

Список використаних джерел

1. Монтескьє Ш.-Л. Избранные произведения / Ш.-Л. Монтескьє ; общ. ред. и вст. ст. М. П. Баскина. – М. : Госполитиздат, 1955. – 798 с.

2. Бердяев Н. А. Судьба России [Электронный ресурс] / Н. А. Бердяев. – М., 1918. – Режим доступа: http://www.krotov.info/library/02_b/berdyayev/1918_15_0.html
3. Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посібник / М. П. Орзіх, М. В. Афанасьева, В. Р. Барський [та ін.] ; за ред. М. П. Орзіха. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 272 с.
4. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – М. : Наука, 1981. – 304 с.
5. Макаров Б. М. Народный контроль: органы и правовые формы деятельности / Б. М. Макаров. – М. : Юрид. лит-ра, 1975. – 152 с.
6. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 302 с.
7. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. Ф. Денисюк. – Дніпропетровськ, 2010. – 36 с.
8. Коломоець Т. О. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України : монографія / Т. О. Коломоець, П. Д. Матвієнко. – Запоріжжя : Запорізьк. нац. ун-т, 2011. – 256 с.
9. Майданник О. В. Контрольна функція парламенту України: теорія та практика реалізації : монографія / О. В. Майданник. – К. : Алерта, 2014. – Ч. 1. : Загальна теорія контрольної функції Верховної Ради України. – 206 с.
10. Червякова Ю. Г. Проблемы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Червякова Юлия Гайковна. – М., 1999. – 221 с.
11. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики : монографія / О. В. Джафарова. – Х. : Діса плюс, 2015. – 688 с.
12. Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Липчанская Мария Александровна. – Саратов, 2012. – 474 с.

Витвицкий Сергей Сергеевич,
доктор юридических наук, доцент
(Донецкий юридический институт МВД Украины, г. Кривой Рог)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4884-1883>

ГЕНЕЗИС ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ ВО ВЗАИМОСВЯЗИ С ТЕНДЕНЦИЕЙ ЕГО ФОРМИРОВАНИЯ

Статья посвящена генезису контроля, проблемам и тенденциям его формирования. Проведен анализ исследований по всем видам контроля и на его основании выявлены слабые места его развития, а именно: отсутствует единый взгляд ученых на решение тех или иных вопросов в сфере контроля; некоторые его виды остаются вообще малоисследованными (в частности, вопрос соотношения государственного и общественного контроля), что, безусловно, негативно влияет на развитие правовой доктрины и практику современного процесса государственности в Украине.

Ключевые слова: контроль; государственный контроль; общественный контроль; социальный контроль; парламентский контроль; президентский контроль; гражданское общество.

Vitvitskyi Sergey Sergiyovych,
Doctor in Law, Associate Professor
(Donetsk Law Institute, MIA of Ukraine, Krivyyi Rih)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4884-1883>

THE GENESIS OF THE PROBLEM OF CONDUCTING CONTROL IN INTERACTION WITH THE TRENDS OF ITS FORMATION

The article is devoted to genesis of control, problems and tendencies of its formation. Also, an analysis of research on all types of control has been carried out and, on the basis of it, certain weaknesses of its development have been identified, namely, there is no single view of scientists on the decision of certain issues in the field of control; some of its types remain largely unexplored (in particular, the question of the correlation of state and public control), which, of course, negatively affects the development of legal doctrine and the practice of the modern state-building process in Ukraine.

Ukraine is the main property of a legal, democratic, social state. Its focus is on ensuring and protecting human rights and citizens, because it is human being the greatest value of society, and its development,

satisfaction of needs and interests is recognized as one of the leading tasks of the state. Such democratic transformations lead to the formation of developed state systems and public control and their mutual convergence while preserving relative autonomy in the principles, forms and means of implementation, which is a counterweight to the «bureaucratization» of state power.

The relationship between state and public control is manifested in a developed civil society, which provides a balance between imperative state and the functioning of public institutions.

Key words: control; state control; public control; social control; parliamentary control; presidential control; civil society.

Надійшла до редколегії 16.06.2018