

МЕТОДОЛОГІЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 342.33

В. Тароева,

асистент кафедри теорії государства и права
Одесской национальной юридической академии

КОНТРОЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ ВЛАСТЕЙ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

В отечественной и иностранной юридической литературе наиболее распространенной является точка зрения, согласно которой власть в государстве для ее нормального функционирования должна подразделяться на законодательную, исполнительную и судебную. Одним из наиболее ярких сторонников этой позиции является В. А. Четвернин, который утверждает, что существует только разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную власть. И если есть отклонение от строгого разделения законодательной и исполнительной властей в президентских республиках, образцом которого служит США, то оно не порождает новые ветви государственной власти [1].

Многие юристы как в нашей стране, так и за ее пределами полагают, что такой постулат теории разделения властей, согласно которому существуют лишь три ветви власти, не в полной мере соответствует современным реалиям, а следовательно, нуждается в уточнении. Считается, что помимо традиционно выделенных трех ветвей власти есть и другие, играющие в государственном механизме важную роль [2].

Действительно, во многих современных государствах создаются такие государственные органы, которые весьма трудно отнести к одной из трех традиционных ветвей власти. В самом деле, к какой ветви власти относится администрация главы государства, уполномоченный по правам человека (омбудсмен), Национальный банк, Счетная палата,

Центральная избирательная комиссия, прокуратура, Конституционный Суд и некоторые другие государственные органы.

Характерно, что некоторые российские конституционалисты настаивают на существовании других самостоятельных ветвей власти, в частности власти контрольной. Такой точки зрения придерживается В. Е. Чиркин, который пишет, что эта ветвь власти объединяет государственные институты с основной функцией — контрольной [3]. В одной из глав монографии «Государствоведение», которая так и озаглавлена «Контрольная власть», [4] он относит к этой власти органы конституционного контроля, прокуратуры, омбудсменов, счетные палаты.

Б. А. Страшун, А. А. Мишин считают, что для выделения контрольной ветви власти пока нет достаточных оснований, однако, по их мнению, есть основания для утверждения о существовании такой особой ветви власти, как учредительная власть [5].

В юридической литературе есть обоснование необходимости выделения в качестве самостоятельной — президентской власти. Усиление роли средств массовой информации в манипулировании общественным мнением и влиянии на политический климат в стране, на кадровые перестановки и результаты выборов в представительные и иные государственные органы всех уровней привело к отнесению средств массовой информации к государствен-

ной власти и обозначило ее как четвертая власть.

Обратим внимание на то обстоятельство, что упоминания о новых формирующихся ветвях власти появились в конституциях различных государств. Положения, закрепленные в основных законах Никарагуа (1987 г.), Бразилии (1988 г.), Колумбии (1991 г.), Венесуэлы (1999 г.) и др., свидетельствуют о том, что конституционная доктрина ряда латиноамериканских стран исходит из существования избирательной власти. В Конституции Венесуэлы говорится о гражданской власти. Отдельная глава Конституционного закона Швеции 1974 г. «Форма правления» называется «Контрольная власть» [6]. Конституция Китайской Республики, которая была принята в 1947 г. и действует со значительными поправками, предусматривает помимо трех традиционных ветвей власти существование учредительной, контрольной и экзаменационной [5].

Представления о формировании ветви контрольной власти складываются на основе поэтапно развивающейся государственной практики. Зачатки обособления этой власти коренятся в идущем из глубины веков скандинавском институте омбудсмана, в контрольной деятельности различных представителей «государева ока», в институте конституционного контроля.

И хотя ветвь контрольной власти стала складываться и приобретать институциональные черты достаточно давно, особое развитие этот процесс получил после Второй мировой войны. Необходимость выделения этой ветви власти вытекает из существа государственной власти, поскольку ее использование требует контроля со стороны общества. Контрольную функцию нельзя поручить органам известной триады, поскольку контроль осуществляется за ними. Специфика этой ветви власти состоит в том, что ее органы рассредоточены, и каждый из них осуществляет частичную функцию общегосударственного контроля. Заметим, что контроль — это особая деятельность государства, которая, как

правило, исключает иерархию и соподчиненность всех контролирующих органов, поскольку может сложиться излишняя концентрация власти у одного вида органов и вместо противодействия усилению власти, ее неправомерным акциям, можно получить сверхконтролирующий орган.

Положение органов контрольной власти своеобразно. Они не создают общие нормы поведения, не занимаются непосредственной исполнительной деятельностью, не рассматривают конкретные уголовные или гражданские дела. Основная задача органов контрольной власти — установление фактов нарушений закона, а в ряде случаев — недобросовестности, нецелесообразности и даже неэтичности поведения со стороны государственных служащих, составления акта о нарушениях, представление доклада соответствующему органу или обращение в суд. Непосредственно санкции органы контрольной власти могут применять крайне редко.

Органы контроля занимаются лишь расследованием, проверкой, изучением состояния дел и не вправе вмешиваться в оперативную деятельность других органов государства, предприятий, учреждений, а к нарушителям соответствующие меры принимают уже другие государственные органы.

Расследуя те или иные нарушения, органы контроля могут вызывать для дачи объяснений должностных лиц, вправе требовать представления любых документов, причем ссылки на служебную тайну в этом случае не принимаются.

Контроль может быть предварительным или последующим. Предварительный контроль за конституционностью законов, а также некоторых иных актов высших органов осуществляют конституционные советы, последующий — общие суды в странах, где они обладают соответствующими полномочиями (например, в США), а также конституционные суды (например, в Испании). Они занимаются проверкой конституционности актов, уже вступивших в законную силу, действующих иногда

уже много лет. Контроль омбудсменов, генеральных контролеров, счетных палат также имеет последующий характер: они проверяют по жалобам и иным поводам факты, которые имели место. Некоторые органы контрольной власти делают обобщения и обязаны периодически докладывать парламенту о своих выводах. Это ежегодная обязанность омбудсмена, народного защитника, счетной палаты. В своих отчетах они указывают меры, по их мнению, необходимые для совершенствования деятельности государственного аппарата. В целом акты органов контрольной власти имеют конкретный (обычно индивидуальный) характер и адресованы определенным органам, учреждениям, должностным лицам [4].

Если орган контрольной власти полагает, что имеют место значительные злоупотребления и обращения по этому поводу к допустившему их органу (должностному лицу) недостаточно, он может обратиться непосредственно в суд или к тем органам государства, которые имеют право наказывать виновных и смещать их с должности.

Что же касается непосредственно Украины, то развитие государственности Украины актуализирует необходимость соответствующего научного обеспечения институализации власти и правовой регламентации ее осуществления. Формирование контрольной власти в системе государственной власти связано с осознанием необходимости развития подконтрольности институтов любой государственно-властной деятельности. Рассматривая особенность и важность контроля в функционировании государственной власти, целесообразно выделить его в отдельный вид и различать по основным направлениям и институциям государства. Выделение контрольной власти в отдельную ветвь позволит рассматривать систему государственной власти в контексте эффективного ее осуществления прежде всего Конституционным Судом Украины, прокуратурой, Счетной палатой, Антимонопольным комитетом Украины, Национальным советом Украины по вопросам

телевидения и радиовещания, а также другими органами государственной власти.

Осуществление контроля как общественно значимой функции определяет сущность понятия «контрольной власти». Миссией контроля являются не только процессы, направленные на получение и осмысление информации в отношении общественных отношений, а также и соответствующие волевые процессы относительно внедрения, сохранения, изменения определенного режима этих общественных отношений.

Анализ действующей Конституции Украины позволяет утверждать об имманентности ей идеи контрольной власти, которая содержится в контексте, но тенденция свидетельствует о том, что со временем она может быть выражена буквально. Одновременно ее институты уже присущи современной конституционной модели, где таковыми являются Конституционный Суд Украины, прокуратура, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, Антимонопольный комитет Украины, Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания, а также некоторые другие органы государственной власти. Осознание имманентности контрольной власти современного государства субъектами политических отношений, а также законодателем и субъектами законодательной инициативы побуждает их к соответствующему институциональному развитию государства.

Основной формой осуществления контрольной власти является издание соответствующих актов контрольной власти, которые не могут быть нормативно-правовыми актами позитивного нормотворчества. Проявление контроля (контрольной власти) в первую очередь предназначено для обеспечения соответствия праву, точнее Основному Закону, и направления к такому соответствию актов других институтов системы органов, осуществляющих государственную власть. Результатом осуществления контрольной власти может быть только отмена подконтрольных нормативных актов.

Важно подчеркнуть, что контрольная власть, которая представлена высшими государственными органами со специфическими полномочиями, должна быть независимой от других ветвей власти. Не случайно контрольная власть постепенно формируется в самостоятельную ветвь государственной власти, в которой существуют особые органы государства. Специфика институализации этой ветви власти заключается в том, что ее органы рассредоточены и каждый из них осуществляет частичную функцию общегосударственного контроля.

Разнообразные контрольные органы при осуществлении своей деятельности руководствуются Конституцией Украины, нормативно-правовыми актами, а также законами Украины. В профессионально-юридическом аспекте контрольную деятельность квалифицируют как разновидность правоприменительной деятельности [7]. Специфика контрольной деятельности как творческой организующей деятельности вторичного характера дает возможность отделить ее от других функций управления не только в научном, но и в организационном плане. Контрольная деятельность призвана решать широкий круг вопросов: установить фактическое исполнение заданного управленческого решения в организационно-распорядительной деятельности подконтрольного объекта, дать правильную общественно-политическую и специально-юридическую оценку, принять эффективное решение по совершенствованию деятельности подконтрольного объекта, добиваться оперативного, наиболее полного и качественного исполнения принятого решения. Контрольная деятельность, совмещая черты распорядительного и юрисдикционных способов, может выступать в форме регулятивных и охранительных правоотношений [8].

Основополагающими принципами контрольной деятельности являются такие, как объективность, действенность, гласность, систематичность, регулярность [9].

Осуществление контрольной деятельности можно представить в соот-

ветствии с различными классификационными основаниями:

в зависимости от органов, которые осуществляют контрольную деятельность (эти органы уже были перечислены);

в зависимости от сферы деятельности, которая подлежит контролю: ведомственный; межведомственный; надведомственный;

в зависимости от формы его проведения: проверка исполнения; ревизии; истребование отчетов и др. [10].

Государственный контроль является традиционным и наиболее изученным способом обеспечения законности и дисциплины в процессе реализации государственной власти [11].

Процедуру проведения контроля можно квалифицировать на основании выделения основных этапов (стадий) контрольного производства. Среди них выделяют: выбор объекта контроля; определение цели и приемов контроля; определение количества контролируемых субъектов, которые будут участвовать в осуществлении проверок; принятие решений в отношении проведения контроля; организационные действия, связанные с ознакомлением с существующей информацией об объекте контроля; выбор методов контроля; анализ и установление фактического состояния объекта контроля; принятие решения по результатам контроля; информирование соответствующих органов; исполнение решения, принятого по результатам проверок.

Для современных государств характерно усиление внимания ученых и политиков к проблемам совершенствования и развертывания контроля в сфере государственной власти. Это объясняется тем, что контроль за общественными процессами, точнее подконтрольность государственной власти, является одной из важных ценностей демократической формы организации общества. Это сопровождается рядом факторов.

Во-первых, институт контроля — неотделимый элемент правового государства, гарант верховенства права, условие

и показатель функционирования общества.

Во-вторых, институт контроля — существенный элемент механизма разделения властей и системы «сдержек и противовесов».

В-третьих, институт контроля выступает как способ выявления и преодоления межинституциональных противоречий и разногласий.

В-четвертых, институт контроля исполняет роль механизма защиты лица от злоупотребления должностными полномочиями.

В-пятых, институт контроля непосредственно обеспечивает основные права и свободы человека и гражданина, верховенство права и претворение конституционных норм в жизнь.

В-шестых, институт контроля является средством самоограничения государственной власти в интересах человека и общества [12].

Осуществление контрольной власти — это, прежде всего, творческое, восстанавливающее и направляющее влияние соответствующих институтов.

Можно утверждать, что сегодня в Украине формируется контрольная ветвь государственной власти и специфика этой ветви власти состоит в том, что ее органы осуществляют функцию общегосударственного контроля, который определяет направление деятельности этой ветви власти.

Развивая конституционную и нормативную базу контрольной деятельности, можно создать эффективную систему контроля в Украине.

Правовое обеспечение системы контрольной власти в Украине основано на множестве законодательных актов, которые регулируют отдельные виды контрольных органов. Нет единого акта, который бы охватывал все отрасли деятельности государства в отношении осуществления контрольных полномочий. На сегодняшний день существует потребность в правовом регулировании особенностей контрольной власти и в принятии Закона Украины «О системе контроля и контрольной власти», который может обеспечить эффективный

контроль при осуществлении разных направлений государственной власти.

Контрольная власть имеет все основания быть официально признанной, так как ее осуществляют независимые контрольные органы, действующие от имени государства и отличающиеся от иных видов контроля. В пользу признания контрольной ветви власти как самостоятельной ветви государственной власти свидетельствуют новейшие конституции государств, которые обозначали ее обособление.

Таким образом, не достаточно выделение лишь трех ветвей власти — законодательной, исполнительной и судебной, и в этом отношении теория разделения властей нуждается в переосмыслении, совершенствовании, дальнейшем творческом развитии. Дело в том, что усложнение и ускорение общественных процессов, все более угрожающая их бесконтрольность, объективно происходящее втягивание в орбиту государственного регулирования доселе неизвестных феноменов общественного бытия и многие другие факторы обуславливают необходимость создания новых властных институтов и структур, способных существенно повысить эффективность власти и вместе с тем обеспечить законность и справедливость управления социумом. Естественно, что эти институты и структуры далеко не всегда вписываются в традиционную триаду, как зачастую не вписываются многообразные проявления жизни в заранее разработанные схемы [13].

Можно утверждать, что формирование новых ветвей власти, как, впрочем, и модификация традиционных, — процесс неизбежный и исторически закономерный. Он уже начал свое поступательное движение во многих странах, что и находит отражение в трудах ученых-юристов. При этом несомненно, что далеко не все приводимые государствоведами аргументы в пользу существования иных ветвей власти можно признать в полной мере научно обоснованными или даже истинными. Однако применительно к формированию контрольной ветви государственной власти

в современном государстве, в частности применительно к Украине, они вполне обоснованны и состоятельны.

Ключевые слова: контрольная власть, массовая информация, омбудсмен, Конституционный Суд Украины, общегосударственный контроль.

Розвиток державності України актуалізує необхідність відповідного наукового забезпечення, інституалізації влади і правової регламентації її здійснення. Формування контрольної влади в системі державної влади пов'язане з усвідомленням необхідності розвитку підконтрольності інститутів будь-якій публічно-владній діяльності. З огляду на особливості і важливість контролю у функціонуванні державної влади, доцільно виділити його в окремий вид і розрізнити по основних напрямках та інституціях держави. Здійснення контролю як суспільно значущої функції становить сутність поняття «контрольна влада». Контрольна влада поступово формується в самостійну гілку державної влади, в якій існують особливі органи держави. Специфіка цієї гілки влади полягає в тому, що її органи розсереджені й кожен з них здійснює часткову функцію загальнодержавного контролю. Розвиваючи конституційну і нормативну базу контрольної діяльності, можна створити ефективну систему контролю в Україні.

The development of Ukrainian state calls for profound academic research, establishment of power institutions and legal regulation to exercise state power. Establishment of controlling bodies within the frame of state power is caused by the realization of the necessity to control state power bodies. In view of the importance of control it is expedient to distinguish different types of control. Control as a socially important function constitutes the essence of «controlling power» as a con-

cept. Controlling power is gradually developing into a separate branch of power, comprising special government bodies. The specificity of this branch of power lies in the fact that controlling bodies are not framed in one structure, each of them performing a specific part of state control. While developing the constitutional and normative basis for controlling activities it is possible to create effective system of control in Ukraine.

Литература

1. Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. — М., 1999. — С. 580.
2. Авакьян С. А. Конституционное право России. — М., 1999. — С. 354-357.
3. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. — 1993. — №4. — С. 11-12.
4. Чиркин В. Е. Государствоведение. — М.: Юрист, 2000. — С. 358-374.
5. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть / Отв. ред Б. А. Страшун. — М., 2005. — С. 306-307.
6. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — М.: Юрист, 1998. — С. 156-157.
7. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. — М.: Наука, 1974. — С. 10-34.
8. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. — М.: Юрид. лит., 1987. — С. 35-56.
9. Кивалов С. В. Государственное управление обществом. — О.: Астропринт, 2003. — С. 306-308.
10. Корисін О., Клименко А. Ревізія як форма фінансового контролю // Право України. — 2007. — №2. — С. 62.
11. Сушко Л. Зміст контрольної діяльності органів державної влади // Право України. — 2006. — №11. — С. 119.
12. Тароєва В. В. Становлення контрольної влади в Україні // Актуальні проблеми держави і права. — 2007. — Вип. 36. — С. 130.
13. Керимов А. Д. Современное государство: вопросы теории. — М.: Норма, 2008. — С. 116-117.