



Косінов Станіслав Анатолійович,
кандидат юридичних наук, доцент,
начальник Державної фінансової інспекції
у Харківській області,
Україна, м. Харків

УДК 340.12:321.7-047.64

КОНТРОЛЬ НАД ПУБЛІЧНОЮ ВЛАДОЮ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ДЛЯ ІСНУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

У статті стверджується, що реалізація ідей основних цінностей демократичної держави можлива лише тоді, коли буде існувати надійний механізм контролю над владою. Подібний контроль є передумовою не тільки легітимації органів публічної влади, але й забезпечення прав людини.

Автор використовує концепцію трьох епох в історичному розвитку демократії Дж. Кіна (демократії зібрань, представницької демократії та контролюючої демократії), підкреслюючи, що механізми контролюючої демократії забезпечують захист від тиранії більшості, реагують на вихід владою за межі своїх повноважень.

Наголошується на необхідному зв'язку контролю над публічною владою з принципом верховенства права через інститути народного суверенітету, поділу влади, представницького правління, обмеженого і відповідального врядування, конституційного та адміністративного контролю. Підкреслюється, що важливими чинниками реалізації соціального контролю в демократичній державі виступають такі елементи, як вибори, референдуми, громадські рухи та організації, політичні партії, незалежні ЗМІ, громадська думка, різні форми соціального протесту. Відзначається тенденція до збільшення ролі приватних структур у виконанні функцій публічної влади у сучасному світі.

Ключові слова: контроль над публічною владою, демократична держава, верховенство права, контролююча демократія, підзвітність публічної влади.

Косінов С. А., кандидат юридических наук, доцент, начальник Государственной финансовой инспекции в Харьковской области, Украина, г. Харьков.

Контроль над публичной властью как необходимое условие для существования демократического государства

В статье утверждается, что реализация идей основных ценностей демократического государства возможна лишь тогда, когда будет существовать надежный механизм контроля над

властью. Подобный контроль является предпосылкой не только легитимации органов публичной власти, но и обеспечения прав человека.

Автор использует концепцию трех эпох в историческом развитии демократии Дж. Кина (демократии собраний, представительной демократии и контролирующей демократии), подчеркивая, что механизмы контролирующей демократии обеспечивают защиту от тирании большинства, реагируют на выход властью за пределы своих полномочий.

Отмечается необходимая связь контроля над публичной властью с принципом верховенства права через институты народного суверенитета, разделения властей, представительного правления, ограниченного и ответственного управления, конституционного и административного контроля. Подчеркивается, что важными факторами реализации социального контроля в демократическом государстве выступают такие элементы, как выборы, референдумы, общественные движения и организации, политические партии, независимые СМИ, общественное мнение, различные формы социального протеста. Отмечается тенденция к увеличению роли частных структур в выполнении функций публичной власти в современном мире.

Ключевые слова: контроль над публичной властью, демократическое государство, верховенство права, контролирующая демократия, подотчетность публичной власти.

Постановка проблеми. Як підкреслює Комітет експертів з державного управління ООН, незважаючи на прогрес, досягнутий багатьма країнами в сфері побудови демократичних інститутів і захисту прав людини, демократії в деяких регіонах світу, як і раніше, нестійкі, а їх інститути надто слабкі для забезпечення ефективного управління. Зусилля щодо заохочення та зміцнення демократії повинні починатися з проведення вільних і періодичних виборів, незалежної судової влади, транспарентного державного управління і активного громадянського суспільства. Держави, які поважають права всіх своїх громадян і дозволяють всім їм брати участь у прийнятті рішень, що зачіпають їх долю, можуть ефективніше використовувати їх творчий потенціал і забезпечити такі соціально-економічні умови, які сприяють сталому розвитку. Однією з головних передумов здійснення цілей Декларації тисячоліття ООН є створення країнами ефективних і транспарентних законодавчих органів. Демократія і верховенство права передбачають наявність правомочних законодавчих органів, які можуть належним чином представляти своїх виборців і формулювати їх вимоги, контролювати здійснення виконавчої влади за допомогою ефективної системи нагляду і приймати узгоджені й послідовні закони. З цією метою звертається особлива увага на той факт, що для забезпечення належного врядування залежить від широкої участі громадян, транспарентності, підзвітності та верховенства права [1; 2].

Аналіз останніх досліджень. Дж. Кін виокремив три епохи в історичному розвитку демократії, які частково збігаються. Звернення до історії розвитку концепції демократії вчений пояснює не інтересом щодо встановлення хронології подій, а бажанням підкреслити велику крихкість демократії та її мінливість як політичної форми, а також, щоб переконати читачів, що майже всі відомі ідеї в теорії демократії – від дорадчої демократії та її неогобсвіських опонентів, ліберальної демократії, космополітичної демократії – страждають від амнезії [3]. Епоха перша: *демократія зібрань* (Assembly Democracy), яка

бере свій початок близько 2500 р. до н.е. в землях сучасного Ірану, Іраку, Сирії. Таким чином, учений вказує на помилковість поширеної тези про народження демократії в Афінах, називаючи її міфом. Він підкреслює східне походження демократії, яка вже звідти і набагато пізніше прийшла до Давньої Греції.

На цьому етапі зародки демократії – її базова інституція у вигляді самоврядування шляхом зібрання рівних людей – було розкидано серед різних земель і кліматів, починаючи від Індійського півострова і досягаючи західних берегів провінційної Європи. Такі народні збори вкорінилися і супроводжувалися різноманітними допоміжними інституційними правилами і звичаями, такими як писані конституції, виборні посадовці, свобода публічного висловлення своїх думок тощо [3]. Найбільш відомий приклад – Афіни V ст. н.е.

Друга ера демократії, за Дж. Кіном, – *представницька демократія*, яка бере свій початок близько X-XII ст. н.е. у Західній Європі із запровадженням парламентських зборів. Своєї класичної форми цей різновид демократії досягає у XVIII ст. і сьогодні офіційно вважається нормативним [3]. Один із напрямів розвитку ідеї представницької демократії – концепції ліберальної демократії.

Третя епоха – *контролююча демократія*. Поняття, введене самим Дж. Кіном для того, щоб демократизувати наші уявлення про демократію. На його думку, вказаний різновид демократії започатковано після Другої світової війни із запровадженням більше 100 різноманітних контролюючих владу механізмів, які до того ніколи не існували (антикорупційні комісії, громадські ради, саміти, об'єднання із захисту прав людини, демократичний аудит, моніторинг виборів тощо). Це підвищило можливість громадян здійснювати контроль над державою, механізм якої заснований на засадах представницької демократії. Як вказав Дж. Кін в одному із інтерв'ю, «контролююча демократія є широкомасштабною мутацією, яка повільно, проте дуже послідовно трансформує динаміку духу, мови та інституцій демократії» [3].

При цьому вчений усвідомлює всю складність поставленого перед собою завдання – переконати в необхідності й доцільності нового поняття. Зі свого боку, Дж. Кін вказує на те, що усі спроби переконати його у непотрібності концепції «контролюючої демократії» нагадують йому інтелектуальні битви, що свого часу точилися навколо поняття «громадянське суспільство». Концепції ж ліберальної або представницької демократії він називає «живими мерцями», які вже не здатні розв'язати нагальні проблеми і сприяти подальшому суспільному розвитку. Механізми контролюючої демократії уповноважують нових представників, деякі із них можуть бути навіть не обраними. Їхнє завдання – реагувати на вихід владою за межі своїх повноважень.

Більше того, контролююча демократія є засобом від того, що Дж. С. Міль та інші критики XIX ст. називали тиранією більшості. Вони підкреслювали, що представницька демократія, з її постулатами про рівність для всіх, сама закладає підстави для свого власного падіння. Вони не передбачали, що представницька демократія може переродитися в щось гірше, ніж тиранія – вона підготувала ґрунт для того, що Гайдеггер, в його зимовий семестровий курс

1933-1934 рр., описав як історичне втілення народу в державу Фюрера. Контролююча демократія підживлює страхи і сумніви щодо такого небезпечного нонсенсу. Вона починає демократизувати демократію – ставити на місце свій давній принцип народного суверенітету. Немає жодної гарантії, що це буде мати успіх. Контролююча демократія – це незавершений проект, використовуючи слова Ж. Дерріди, демократія ще тільки приходить. І, на думку Дж. Кіна, так буде завжди. Контролююча форма демократії, як стверджує вчений, наша найбільша надія на попередження або зупинення зла, до якого може призводити безвідповідальна влада, але вона, звичайно, не веде до раю на землі [3].

Необхідність контролю над публічною владою проявляється також у тому, що відповідні його форми є елементами принципу верховенства права. Як із цього приводу вказують окремі дослідники, конституційні принципи ліберального верховенства права включають народний суверенітет, поділ влади, представницьке правління, обмежене і відповідальне врядування, контроль за конституційністю парламентського законодавства і юрисдикційний контроль за адміністративними діями і підзаконним регулюванням [4].

Метою публікації є обґрунтування на основі аналізу концепції трьох епох в історичному розвитку демократії Дж. Кіна необхідності контролю над публічною владою в демократичній державі.

Виклад основного матеріалу. Контроль у демократичному суспільстві може бути представлений як цілеспрямований та дієвий вплив соціальних суб'єктів на поведінку агентів соціальної взаємодії з метою оптимізації функціонування всієї соціальної системи в рамках реалізації суб'єкт-суб'єктних відносин, закріплених на всіх рівнях функціонування соціальної системи, починаючи із законодавчого закріплення та закінчуючи рівнем самосвідомості конкретної людини, члена суспільства. Такий соціальний контроль, що реалізується як демократичний процес, передбачає безумовне переважання у соціальній системі «гнучких», «непрямих» методів контролю; наявність реальної можливості контрольних санкцій з боку населення за діяльністю владних структур (тобто можливість реалізації «зворотного контрольного зв'язку»); примат самоконтролю над «зовнішньою» соціальною регуляцією; реалізацію принципу відповідальності всіх суб'єктів соціальної взаємодії та наявність високої громадянської активності, пов'язаних і з повноцінним функціонуванням інститутів громадянського суспільства.

Важливими чинниками реалізації соціального контролю в демократичній державі виступають такі елементи, як вибори, референдуми, громадські рухи та організації, політичні партії, незалежні ЗМІ, громадська думка, різні форми соціального протесту. Соціальний контроль у рамках сучасного демократичного суспільства може бути представлений як контроль з боку всіх суб'єктів сучасного соціального процесу. Це контроль як з боку правової держави, так і громадянського суспільства, як з боку влади та держави над її громадянами, так і з боку громадян та громадянського суспільства над діяльністю влади та держави [5, с. 8].

Демократія вміщує в себе сукупність моральних, політичних і правових цінностей, таких як: свобода, рівність, соціальна, політична, загальнолюдська справедливість, пріоритет прав людини щодо прав держави та ін. Тому демократія може мати деякі переваги над іншими політичними режимами, але за наявності певних передумов. До таких передумов можна віднести готовність народу до індивідуальної свободи, сформованість у громадян почуття соціальної відповідальності за рішення, які приймаються, здатність більшості громадян до самообмежень і до поваги прав та інтересів співгромадян, прищеплене з дитинства почуття поваги до закону. І тоді демократія дійсно здатна зробити все необхідне для динамічного соціального розвитку та втілення проголошених демократичних цінностей: свободи, рівноправ'я, справедливості, творчості. Реалізація цих ідей можлива лише тоді, коли буде існувати надійний механізм контролю над владою [6, с. 16], адже «апарат влади, не підконтрольний співтовариству суб'єктів права, не може бути надійним гарантом правової свободи» [7, с. 63]. Цілоком виправдано методи і природу такого контролю називають фундаментальною проблемою конституційного права [8, с. 34].

Цінність демократії, як відомо, полягає в тому, що вона має можливість легітимізувати публічну владу. Висуваючи вимогу участі громадськості у процесах вирішення загальносуспільних питань і підзвітності органів публічної влади, демократія підвищує ймовірність легітимності таких процесів в очах самої громадськості [9, с. 150-151]. Як вказують окремі автори, участь громадськості є важливим елементом демократичного управління, оскільки вона має важливе значення для реалізації справедливого суспільства [10]. Тільки беручи участь у процесах вироблення суспільно важливих рішень, окремі особи та їх об'єднання можуть здобувати впевненість у тому, що їх потреби будуть повністю враховані. Така залученість тим самим підвищує життєздатність публічно владних ініціатив та шанси на їх успішну реалізацію в суспільному житті. Там, де окремі індивіди та їх об'єднання глибоко залучені до процесів публічного вироблення рішень, найбільша ймовірність того, що вони сприйматимуть такі процеси як легітимні.

З іншого боку, підзвітність публічної влади є також критично важливою, а отже, має передбачати контроль над владою, оскільки він гарантує, що ті, хто наділений владними повноваженнями, реалізація яких може мати негативні наслідки для життєво важливих інтересів громадян, буде нести відповідальність за їх здійснення. Підзвітність означає такі відносини між наділеними владою і тими, хто таку владу їм надав, в яких останні мають право утримувати перших в межах певного набору стандартів, оцінювати, наскільки повно вони виконують свої обов'язки в світлі цих стандартів, накладати санкції, якщо буде встановлення їх невиконання [11]. Механізми підзвітності дають можливість переконатися, що влада здійснюється чесно і справедливо, забезпечуючи тим самим компроміс між свободою і наданням засобів для існування окремим індивідам і їх об'єднанням, що складають суспільство. Саме тому демократія

в багатьох аспектах – це контроль за реалізацією публічної влади в суспільстві. Йдеться перш за все про те, що органи публічної влади, які мають великі владні ресурси, не повинні зловживати ними на шкоду свободі і забезпеченню засобів для існування індивідів та їх об'єднань [12].

Крім того, в сучасному світі організація здійснення публічної влади передбачає збільшення ролі приватних структур у виконанні функцій публічної влади (третейські суди, яким державою делегується право здійснення правосуддя, приватні нотаріуси тощо), і вони представляють все більший інтерес для демократії. Вказані структури наділяються досить значною владою, а отже, їх діяльність має також становити предмет демократичного контролю (причому не тільки державного, але й громадського та міжнародного) [13].

Висновки. Концепція суверенітету спонукає багатьох вважати сферу політичною територією самого суверена, зосереджуючись тільки на державі. Проте такий погляд не відповідає системі цінностей, визнаних сучасним суспільством. Суверенітет неминуче передбачає наявність двох сторін; суверенна влада є не автономною інстанцією, а відносинами, елементами яких виступають правителі і ті, над ким здійснюється управління, захист і підпорядкування, права і обов'язки [14, с. 399]. «Демократія – це форма управління суспільством, за якої правила поведінки у ньому установлюються тими людьми, для яких вони і стають обов'язковими» [15]. Вона стала засобом, за допомогою якого здійснюється спроба обмежити владу держави і взяти державу під контроль суспільства [16; 17, с. 3], що, в свою чергу, є передумовою не тільки легітимації органів публічної влади, але й забезпечення прав людини.

Список літератури:

1. Шайо А. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма / Андраш Шайо. – Москва : Юристъ, 2001. – 292 с.
2. Организация Объединенных Наций. Комитет экспертов по государственному управлению. Ключевая роль государственного управления и принципа благого управления в осуществлении Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций: развитие институционального потенциала. Доклад Секретариата. Пункты 12–13 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://unpan.un.org/itradoc/group/public/document>.
3. Keane J. The Life and Death of Democracy [Электронный ресурс] / Bridget Cotter interviews John Keane // CSD Bulletin. – 2010. – Double issue Vol. 17. – Nos 1–2. – P. 3. – Режим доступа : http://johnkeane.net/wp-content/uploads/2010/12/csd-bulletin-volume-17-Jk_15-qxd.pdf.
4. Tanchev E. Rule of Law and State Governed by Law Genesis and Evolution of the Rule of Law [Электронный ресурс] / Evgeni Tanchev // From Antiquity to the US Constitution : XIIIth Yerevan International Conference on the «Fundamental Constitutional Values and Public Practices», 3–5 Oct. 2008, Yerevan, Armenia. – Режим доступа : <http://www.concourt.am/armenian/almanakh2008/almanakh2008.pdf>.
5. Бойко Н. Л. Особливості трансформації соціального контролю в сучасному українському суспільстві : автореф. дис. ... канд. соц. наук : 22.00.03 / Н. Л. Бойко ; НАН України, Ін-т соціології. – Київ, 2002. – 16 с.
6. Латигіна Н. А. Демократія: сутність, механізми здійснення та сучасні світові тенденції розвитку : автореф. дис. д-ра політ. наук : 23.00.02 / Н. А. Латигіна ; Ін-т політ. і етнонац. дослідж. імені І. Ф. Кураса НАН України. – Київ, 2010. – 35 с.

7. Четвернин В. А. Проблемы теории права для особо одаренных студентов / В. А. Четвернин. – Москва, 2010. – 155 с.
8. Acemoğlu, D. Economic origins of dictatorship and democracy / D. Acemoğlu, J. A. Robinson. – Cambridge University Press, 2006. – 416 pp.
9. Robinson M. Democracy, Participation, and Public Policy: The Politics of Institutional Design / Mark Robinson // The Democratic Developmental state: Politics and institutional Design / Mark Robinson and Gordon White, eds. – Oxford University Press, 1998. – P. 150–186.
10. Galligan D. J. Due Process and Fair Procedures: a Study of Administrative Procedures / D. J. Galligan. – Oxford : Clarendon Press, 1996. – 568 p.
11. Grant Ruth W. Accountability and Abuses of Power [Електронний ресурс] / Ruth W. Grant, Robert O. Keohane // World Politics. – Режим доступу : http://www.princeton.edu/rkeohaue/publications/aprs_abuses.pdf.
12. Oliver D. Common Values and the Publicprivate Divide / Dawn Oliver. – London : Butterworths, 1999. – 348 p.
13. Akech M. Breaking the conspiracy of power: democracy, public law values and the governance of privatization in the weak african state / Dr Migai Akech // Non-State Actors as Standart Setters: The Erosion of Public-Private Devide. – Basel, Switzerland, 2007.
14. Хардт М. Множество: война и демократия в эпоху империи / М. Хардт, А. Негри. – Москва : Культур. революция, 2006. – 559 с.
15. Kellogg C. Democracy / Catherine Kellogg // Critical Concepts: An Introduction to Politics / Janine Brodie and Sandra Rein (eds). – 4th ed. – Toronto : Prentice-Hall, 2007. – P. 21–31.
16. Plekhanov S. Democracy, Part I [Електронний ресурс] / Sergei Plekhanov. – Режим доступу : http://www.yorku.ca/splekhan/course1000-2410_lectures.htm.
17. Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Я. В. Лазур ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – Київ, 2011. – 40 с.

Kosinov S. A., PhD, associate professor, head of the State Financial Supervision in the Kharkiv region, Ukraine, Kharkiv.

Control of the public authorities as a necessary condition for the existence of a democratic state

The article states that the implementation of the ideas of the fundamental values of a democratic state is possible only when there will be a reliable mechanism of control over the power. Such control is a prerequisite not only legitimize public authorities, but also human rights.

The author uses the concept of three periods in the historical development of democracy J. Keane (assembly democracy, representative democracy and controlling democracy), stressing that the control mechanisms of democracy provide protection from the tyranny of the majority, responsive to the output power beyond its mandate.

It is noted at the required connection control public authority with the rule of law through the institutions of national sovereignty, separation of powers, representative government, limited and responsible governance, constitutional and administrative review.

Emphasized that the important factors in the implementation of social control in a democratic state are such elements as elections, referendums, public movements and organizations, political parties, independent media, public opinion, various forms of social protest. The tendency to increase the role of private institutions in the exercise of public power in the modern world is stated.

Key words: control of public authorities, democracy, rule of law, controlling democracy, accountability of public authorities.

Надійшла до редколегії 05.09.2015 р.