



принципы функционирования центрального банка Швейцарии, связано с законодательством Европейского Союза. Принципы законодательства ЕС были экстраполированы на национальные законодательства о центральных банках. Поэтому, сопоставляя нововведения Акта о Национальном банке Швейцарии 2003 г. с предыдущими законодательными положениями, необходимо указать, что они преимущественно касаются взаимоотношений с публичными институтами страны (введен принцип независимости), прозрачности центрального банка и целевого ориентира его деятельности. Кроме того, отменено обязательное резервирование суммы банкнот, которые находятся в обороте.

Список использованной литературы:

1. Bundesgesetz betreffend Abänderung des Bundesgesetzes vom 6 Oktober 1905 über die Schweizerische Nationalbank (Vom 24 Juni 1911) // Schweizerisches Bundesblatt Nr. 26 von 28. Juni 1911. – pp. 656–659.
2. Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (Vom 7 April 1921) // Schweizerisches Bundesblatt. Nr. 15. 13 April 1921. – pp. 587–608.
3. Bundesgesetz über die Abänderung des Bundesgesetzes vom 7 April 1921 über die Schweizerische Nationalbank (Vom 20 Dezember 1929) // Schweizerisches Bundesblatt. Nr. 52 von 26. Dezember 1929 – pp. 649–652.
4. Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (Vom 23 Dezember 1953) // Schweizerisches Bundesblatt. Nr. 52. 31 Dezember 1953. – pp. 1 093–1 113.
5. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Vom 18 April 1999) // Amtliche Sammlung Nr. 42 vom 26. Oktober 1999. – pp. 2 556–2 611.
6. Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (Vom 3 Oktober 2003) // Amtliche Sammlung Nr. 14 vom 13. April 2004 – pp. 1 985–2006.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ КОНТРОЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Дмитрий ОПАЛЕНКО,

соискатель кафедры теории государства и права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The article considers the theoretical characteristics of the control authorities. Analyzed many sources regarding this issue, and provides views of scientists on the definition of legal control authorities as one of the branches of government and its features.

Key words: power, control, state power, power control, control activities.

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению теоретической характеристики контрольной власти. Было проанализировано много источников относительно данной проблемы, а также приведены взгляды ученых-юристов по поводу определения контрольной власти как одной из ветвей государственной власти и ее особенностей.

Ключевые слова: власть, контроль, государственная власть, контрольная власть, контрольная деятельность.

Постановка проблемы. Одним из принципов организации власти в современном демократическом правовом государстве является принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Именно это положение закреплено в ст. 6 Конституции Украины [1].

Согласно разным историческим условиям этот принцип стал более или менее целостно и положительно восприниматься в отечественной юридической науке лишь с конца 1980-х гг., а с начала 1990-х гг. он получил политико-правовое признание.

В соответствии с этим все функции, осуществляемые государственной властью, распределяются на функции законотворчества, реализации законов и правосудия. В течение длительного периода подобная классификация функций государственной власти считалась не только удовлетворительной, но и фактически исчерпывающей. Однако со временем (особенно в XX в.) теоретико-методологические исследования в сфере юридической науки, теории государства и права, конституционного права выявили специфические функции, которые нельзя было четко и однозначно отнести к сфере компетенции только одной из ветвей государственной власти. Это привело

к появлению ряда новых теорий, в которых предлагалось ввести в состав «классической тройки властей» новые, дополнительные ветви власти (например, контрольную, президентскую и так далее).

Состояние исследования. Изучению контрольной власти посвятили свои работы такие ученые, как С. Алексеев, А. Венгеров, Д. Керимов, В. Копейчиков, Н. Прозорова, А. Селиванов, В. Чиркин, Б. Чичерин, В. Шаповал и другие. В работах таких специалистов, как В. Аверьянов, О. Андрийко, Д. Бахрах, Я. Мазур, М. Студеникина, с разных позиций исследуется государственный контроль и контроль в сфере осуществления различных видов государственной власти.

Целью статьи является определение особенностей контрольной власти в Украине в контексте анализа ее в рамках общетеоретической юриспруденции.

Изложение основного материала исследования. Для более эффективного и объективного исследования контрольной власти следует обратиться к самому термину «контроль» и его значению.

В целом термин «контроль» происходит от французского «controle» и означает проверку или наблюдение с целью проверки. В более широком толковании контроль – наблюде-



ние за соответствием деятельности управляемого объекта тем предписаниям, которые он получил от управляющего субъекта; сопоставление фактического состояния любого явления, процесса требованиям, которые поставлены перед ним (перед управляемым объектом) [2, с. 163].

Назначение контроля в осуществлении государственной власти обуславливает необходимость исследования и анализа рассматриваемого явления в различных аспектах.

Как философская категория контроль представляет собой функцию, естественно сопровождающую разнообразную деятельность человека при условии, что такая деятельность должна выполняться по установленным определенным правилам и направляться на достижение конкретных результатов. Таким образом, акт контроля заключается в оценке того, насколько действия человека соответствуют определенным, установленным требованиям. От того, насколько точно сформулированы следующие требования, зависит степень эффективности контроля. Когда же общие правила, которым человек должен подчинить свою деятельность, совсем не определены или определены нечетко, эффективность контроля падает либо он вообще становится невозможным.

Как вид деятельности контроль имеет сложную структуру и проявляется в различных аспектах. Этим обуславливаются различные его характеристики, неодинаковое понимание сущности контроля. Так, в философском энциклопедическом словаре социальный контроль определяется как совокупность процессов в социальной системе (обществе, социальной группе, организации и так далее), с помощью которых обеспечивается соответствие деятельности определенным правилам, а также соблюдение определенных ограничений поведения, нарушение которых негативно влияет на функционирование системы. Согласно приведенному определению социальный контроль обеспечивает обозначенную организацию общественной жизни, адекватное поведение членов общества, следовательно, он неразрывно связан с жизнедеятельностью общества.

Проблемы социального контроля, который является чертой и свойством, присущим обществу, разрабатывались многими юристами, экономистами, такими как А. Шорина, Е. Вознесенский, В. Афанасьев, В. Основин, О. Андрийко и многие другие. Каждый из исследователей высказывает и обосновывает свою точку зрения по поводу теоретических вопросов контроля. При этом все авторы приходят к выводу, что контроль – это система наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования объекта, находящегося в управлении, принятым управленческим решениям, определению результатов управленческих воздействий на объект. Это осуществляется путем выявления отклонений, допущенных в ходе выполнения этих решений, устранения неблагоприятных условий и сообщения о них при необходимости компетентным органам.

Одной из разновидностей социального контроля выступает государственный контроль. Он осуществляется соответствующими государственными учреждениями в рамках определенной в законодательстве их компетенции. Контроль включает в себя надзор за соблюдением законности всеми субъектами правоотношений, целесообразностью их деятельности, оценку ее по правовым, научным, социально-политическим, организационно-техническим позициям. Исходя из положений теории научного управления, контроль – это система наблюдения и проверки функционирования соответствующего субъекта с целью устранения его отклонений от заданных параметров. Как функция социального управления контроль является объективно необходимым, поскольку направляет процесс управления в соответствии с установленными идеальными моделями, корректируя функционирование подконтрольного субъекта.

По мнению О. Андрийко, контроль составляет важную часть государственного управления. Сущность государственного контроля как функции управления состоит в проведении анализа объективной и достоверной информации о ситуации в

той или иной сфере общественной и государственной жизни, в проверке состояния выполнения управленческих решений, возложенных на соответствующих субъектов задач и установленных нормативных предписаний, в надзоре за соблюдением норм и установленных стандартов [3, с. 5].

Как вид деятельности государства контроль одновременно играет роль одного из каналов, с помощью которого получается объективная информация о жизнедеятельности общества в целом, процессах, которые имеют место в обществе и государстве, по обеспечению законности, правопорядка, охраны и защиты прав и свобод человека. Таким образом, основной целью государственного контроля является повышение эффективности деятельности органов государственной власти и обеспечение защиты интересов человека, общества, государства путем усиления ответственности этих органов и их должностных лиц за выполнение возложенных на них полномочий [4, с. 5–6].

В целом становление института контрольной власти в Украине имеет весьма существенное значение.

Зачатки эффективного механизма контроля в Украине стоит искать в период становления государственности. Так, еще из истории известно, что киевский князь Олег, который в IX в. захватил власть и провозгласил Киев «матерью городов русских» [5, с. 103], ввел основные элементы государственности. Однако главным из этих институтов стал контроль [6, с. 61].

Главной целью контроля является недопущение отклонений и приведение в соответствие с программой развития объекта с помощью соответствующих средств. Контроль является источником информации о социальных процессах для адаптации программ и моделей или выбора программ и моделей дальнейшего развития. Поэтому он используется как средство выявления оптимальности поставленных задач, степень познания объективных законов и выбранных направлений развития. Перспективные задачи контроля состоят в том, чтобы восстанавливать,



устанавливать, консервировать и направлять общественные процессы; то есть один субъект, анализируя действия и результаты действий другого, должен выявить результаты воздействия субъекта на объект, допущенные отклонения от требований управленческих решений, принятых принципов организации и регулирования, причины этих отклонений, а также определить пути преодоления имеющихся препятствий для эффективного функционирования всей системы. Может показаться, что контроль выступает средством анализа политики, но это не так, поскольку именно анализ является элементом контроля, а не наоборот.

Таким образом, основной целью контроля является ориентация управленческого процесса в необходимом (оптимальном) направлении развития, то есть это «управление управлением». Поэтому контроль не подменяет управление, а направляет его к общественному прогрессу, в чем и проявляется его «творческая» миссия.

Контрольная власть предполагает существование особых органов государства, каждая ветвь власти связана с определенной организационно-юридической трансформацией определенной функции государственной власти; система органов этой ветви власти является иерархической, может быть рассредоточенной, но они всегда объединены по функциональному назначению [7, с. 121].

Российский ученый В. Андриянов высказывает мнение, согласно которому особого внимания заслуживает выделение контрольной деятельности, или контрольной власти. В конституциях одних стран речь идет о системе национального контроля; в конституциях других государств при определении правового положения органов контроля устанавливается, что в процессе выполнения своих функций они не подчиняются никаким другим органам, «никакой другой власти». Как отмечалось, в отдельных странах (например, Никарагуа и Алжире) в конституциях прямо употребляется термин «контрольная власть».

То есть в условиях современного государства бывшая триада оказыва-

ется недостаточной, развивается процесс выделения других видов власти, в частности контрольной, которая обладает значительным своеобразием с точки зрения как структуры органов, так и методов их деятельности. Мировая практика развития системы контроля над государственной властью пошла путем выделения наряду с законодательной, исполнительной и судебной властью четвертой самостоятельной ветви государственной власти – власти контрольной. В. Чиркин пишет: «Идет «отделение» новой ветви власти, контрольной. Этот процесс еще не завершен: во многих странах тенденция отделения контрольной власти имеет только характер поиска. И большие полномочия, которыми наделены контрольные органы, в ряде стран в условиях авторитарных политических режимов весьма далеки от своего практического воплощения» [8, с. 148].

Высказывается и обосновывается мнение, что в современных условиях оптимальным является гибкое понимание теории разделения власти, которое допускает создание государственных органов, функционирующих параллельно с тремя основными ветвями власти. По мнению В. Чиркина, нельзя допускать догматическую трактовку разделения власти как раз и навсегда существующей схемы. Вполне реальная возможность дополнения ее новыми элементами, соответствующими сегодняшним реалиям [9, с. 3–12]. Обосновывая наличие проблемы четвертой власти, В. Погорилко отмечает: «Требует дальнейшего развития теория разделения государственной власти и ее системы в целом. Хотя разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную воспринято у нас сравнительно недавно, оно не вызывает, как правило, сомнений или возражений. Вызывает сомнение только абсолютизация, фетишизация этого разделения на фоне ряда государственных органов и других институтов, которые не охватываются этими тремя видами государственной власти. Вполне справедливо высказывается мнение о возможности выделения других видов государственной власти, в частности контрольно-надзорной, в

которую входят, как правило, органы прокуратуры и некоторые органы, функции которых полностью не охватываются органами законодательной, исполнительной и судебной власти» [10, с. 26]. Хотя контрольная власть на законодательном уровне не получила соответствующее отражение, она является предметом научных исследований. Так, В. Чиркин отмечает, что не организационное, а функциональное единство контрольных органов дает основания отделять контрольную власть от других ветвей власти, которые традиционно рассматриваются как триада власти.

Таким образом, суть изложенного подхода к рассматриваемому вопросу состоит в том, что власть рассматривается как сложное явление, которое можно разделить на несколько составляющих, а также выделить четвертую – контрольную власть.

Другой подход к указанной проблеме состоит в том, что власть рассматривается как триада власти, в которой контрольная деятельность присуща каждой составляющей. Так, О. Андрийко, не отрицая высказанные мнения о выделении контроля в отдельную ветвь государственной власти, обоснованно подчеркивает, что Конституция Украины, как и конституции многих стран мира, закрепила разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, что является проявлением охраны конституционности демократического государства. Принцип разделения государственной власти обеспечивает необходимый взаимный контроль органов, относящихся к каждой из ветвей власти, и осуществление его в пределах конституционных полномочий [3, с. 5, 7].

Сфера деятельности контрольной власти в Украине не ограничивается. Органы контрольной власти не зависят в осуществлении своих функций и в процессе этого осуществления не подвластны никаким другим органам. Их независимость является одним из важнейших признаков отделения этой ветви государственной власти [11, с. 125].

С помощью всех ветвей власти, функционирующих в пределах сво-



их полномочий, независимо друг от друга, осуществляется надзор за законностью, проверки и контроль друг друга. Такой способ надзора и контроля сдерживает и уравнивает деятельность органов, представляющих каждую из ветвей государственной власти. При этом он оказывается одним из важных свойств контроля, характеризующим его не как самостоятельную контрольную власть, а как неотъемлемый элемент законодательной, исполнительной и судебной власти. Выступая в таком качестве, контроль приобретает специфические характерные признаки, обусловленные его органическими связями с другими функциями власти и управления.

Как средство осуществления власти функция контроля для большинства органов государственной власти имеет общий характер и является лишь частью их деятельности. Эта функция может как осуществляться в рамках конкретной системы институтов и органов (внутренний контроль), так и выходить за эти пределы, распространяться на другие системы (внешний контроль) [12, с. 234–236]. Как известно, в любой сфере государственной власти существует система контроля. Однако контрольная деятельность органов власти не является отдельной контрольной властью, которая обычно характеризуется определенной целостностью, имеет завершенную систему своих органов, специальные полномочия. Изложенное дает основания для вывода о том, что функция контроля является составной в деятельности многих органов, представляющих различные ветви государственной власти, выступая в одних случаях приоритетной, в других – центральной функцией, а в некоторых случаях даже способом или формой их деятельности.

Выводы. Таким образом, контроль представляет собой одну из неотъемлемых функций государственной власти, обеспечивая выполнение государством возложенных на него задач, эффективное функционирование государственной власти в направлении прогрессивного развития общества и государства.

Список использованной литературы:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Мех Ю. Державний контроль – особлива функція органів державної виконавчої влади / Ю. Мех // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матер. XII регіонал. наук.-практ. конф. (9–10 лютого 2006 р.). – Львів : Вид-во Львівського ун-ту ім. І. Франка, 2006. – С. 160–165.
3. Андрійко О. Державний контроль: теорія і практика : [наук. доповідь] / О. Андрійко. – К., 1999.
4. Майданик О. Про роль контролю у здійсненні державної влади / О. Майданик // Юридична Україна: щомісячний правовий часопис. – 2006. – № 5.
5. Сухонос В. Становлення інституту державного контролю, історико-правовий аспект / В. Сухонос // Право України. – 2005. – № 2.
6. Тароєва В. Генезис контрольних органів в аспекті становлення Української держави / В. Тароєва // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць / за ред. С. Ківалова. – 2012. – Вип. 68.
7. Тароєва В. Інститути контрольної влади в Україні / В. Тароєва // Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави : матер. III Всеукр. наук. конф. молодих науковців, аспірантів і студентів (м. Одеса, 4–5 березня 2005 р.). – О., 2005. – С. 121.
8. Андриянов В. Контрольная власть в системе разделения властей и ее реализация в современной России / В. Андриянов // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2011. – № 1.
9. Чиркин В. Разделение властей: социальные и юридические аспекты / В. Чиркин // Советское государство и право. – 1990. – № 8.
10. Погорілко В. Актуальні проблеми реформування державної влади в Україні / В. Погорілко // Вісник Академії правових наук України. – 1995. – № 3.
11. Тароєва В. От контроля к контрольной власти в современном государстве / В. Тароєва // Правове життя сучасної України : матер. Міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу (м. Оде-

са, 20–21 квітня 2012 р.) / відп. за випуск В. Дрьомін. – О. : Фенікс, 2012. – Т. 1. – С. 125.

12. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти / О. Сушинський. – Львів, 2002.