

УДК 340.12:342.5

ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬНИЙ ПРОЦЕС: СУТНІСНИЙ І ЗМІСТОВИЙ АСПЕКТИ

Валерій КРАВЧУК,
кандидат юридичних наук, докторант
Національної академії прокуратури України

SUMMARY

The article investigates the concept of “process of the public control”. The analysis of the content of process of the public control as a legal category. Substantiates the latest vision of the essence of the process of the public control as the backbone of democracy in the state of activity. The author concludes that the concept of “process of the public control” in jurisprudence has a double meaning.

Key words: process of the public control, legal process, democracy, public control, control process, procedures of the control.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено поняття «публічний контрольний процес». Проаналізовано зміст контрольного процесу як юридичної категорії. Обґрунтовується новітнє бачення сутності публічного контрольного процесу як системоутворювальної активності народовладдя в державі. Зроблено висновок про те, що поняття «публічний контрольний процес» у юридичній науці має подвійне значення.

Ключові слова: публічний контрольний процес, юридичний процес, народовладдя, громадський контроль, контрольний процес, контрольне провадження.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку демократії характеризується виникненням загальної тенденції зростання контрольної активності як з боку органів державної влади, так і з боку інститутів громадянського суспільства й ініціативних громадян. Взаємоконтроль держави та суспільства посилюється. З'являються нові форми й методи контролю, удосконалюються наявні механізми стримувань і протигаг публічній владі. Причиною цього є прагнення народу кожної держави до встановлення не вданого, а реального режиму законності й правопорядку. На сьогодні особливо актуальними ці процеси є в Україні.

Актуальність теми. У цьому сенсі виникає науковий інтерес у дослідженні такого поняття, як «публічний контрольний процес». Указаний термін деякою мірою був предметом наукового дослідження таких учених, як О. Андрійко, В. Гарашук, В. Горшеньов, О. Єлізаров, А. Колодій, В. Крупін, О. Кузьменко, О. Миколенко, А. Присяжнюк, Д. Слинько, І. Шахов та інші. Разом із тим у науковій літературі вказана тема залишається малорозробленою.

Мета статті – дослідження поняття «публічний контрольний процес», аналіз його змісту як юридичної категорії, а також обґрунтування новітнього бачення сутності публічного контрольного процесу як системоутворювальної активності народовладдя в державі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ведучи полеміку про сутність поняття «публічний контрольний процес», насамперед потрібно звернути окрему увагу на багатоаспектність терміна «процес». Навіть звичайне звернення до тлумачного словника засвідчує широкий зміст цього слова. Так, процес – послідовна зміна станів або явищ, яка відбувається закономірним порядком; хід розвитку чого-небудь; сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку. Розрізняють виробничий процес, технологічний процес, трудовий процес, фізико-хімічний процес тощо [1, с. 1179].

Важливо звернути увагу й на наближеність змісту понять «процес» і «процедура», однак є низка ознак, що засвідчують їхню нетотожність. У процедурі відсутня головна детермінанта процесу – подовжуваність у часовому вимірі. Якщо явище процесу – це насамперед динаміка, безперервний рух, виражений у послідовних переходах від одного стану до іншого, то процедура є ніщо інше як дискретність такого руху.

Крім того, будь-який процес є низкою історичних станів об'єкта в їхніх зв'язках, взаємопереходах попереднього й наступного. Термін «процес» уживають, коли йдеться про зміну, розвиток, прогрес і регрес явищ природи, суспільства, людського мислення [2, с. 17].

Тож поняття «процес», залежно від сфери використання та контексту речення, може набувати різного значення. У законодавстві воно використовується не тільки для характеристики юридичної активності, а й для описання фаз розвитку будь-яких предметів і явищ, що відбуваються закономірним порядком. Наприклад, у чинному законодавстві досить часто зустрічаються поняття «процес приватизації», «виборчий процес», «освітній процес», «процес документування», «процес виготовлення продуктів переробки» тощо.

Водночас у сфері юриспруденції узагальнене сприйняття поняття «процес» має своє змістове навантаження. У цьому сенсі О. Миколенко пропонує виділяти розуміння процесу у трьох аспектах: «процес у загальносоціальному значенні», «правовий процес» і «юридичний процес». Отже, спроби автоматичного перенесення загальносоціального визначення процесу в юридичну науку є безпідставними, адже юридична наука має свою специфіку, зумовлену її предметом, що безпосередньо позначається на формуванні її категоріального апарату. Так, процес у загальносоціальному значенні може мати два визначення. По-перше, такий процес – це послідовна зміна фаз роз-

витку предметів і явищ, що відбувається закономірним порядком. По-друге, такий процес – це сукупність низки послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату [3, с. 5].

Якщо таке розуміння «процесу» залучити за аналогією до сфери юридичної науки та врахувати при цьому зміст поняття «право в об'єктивному розумінні», то можна запропонувати визначення «правовий процес». Правовий процес можна буде розглядати, по-перше, як послідовну зміну фаз розвитку предметів і явищ, що відбувається в порядку, передбаченому нормами права; по-друге, як сукупність низки врегульованих нормами права послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату [3, с. 5].

О. Кузьменко пропонує процес у юридичному сенсі розглядати як діяльність суб'єктів права щодо здійснення правової регламентації суспільних відносин і реалізації права [2, с. 17]. Тобто, юридичний процес – це передусім процесуальна форма реалізації норм матеріального права.

Однак варто зазначити, що на сьогодні відсутнє єдине загальновизначене визначення юридичного процесу. Водночас більшість учених-юристів визначають такі правові форми державної діяльності: правотворчість, правозастосування, правосуддя й контроль. На основі аналізу цих форм діяльності держави можна дійти висновку, що всі вони вимагають розгляду юридичних справ, здійснюються на ґрунті норм права та завжди зумовлюють відповідні юридичні наслідки. До того ж це діяльність лише уповноважених суб'єктів, результат якої здебільшого фіксується в офіційних документах, регулюється процесуальними нормами й забезпечується правилами юридичної техніки [4, с. 266].

У свою чергу, конструкція процесу в юриспруденції, послідовність розташування окремих різновидів юридичного процесу виправдані самою логікою механізму правового регулювання, у якому як безпосередні генератори юридичного впливу виступають найрізноманітніші суб'єкти права. Реальний юридичний вплив передбачає накладене функціонування правозастосовної й контрольної діяльності, здійснюваної на основі нормативних розпоряджень, установлених у результаті правотворчості.

Русійною передумовою контрольного процесу є потреба в створенні найбільш сприятливих умов для реалізації нормативно-правових розпоряджень у поведженні, діяльності суб'єктів суспільних відносин, забезпеченні ефективності правового регулювання, відновленні стану законності і правопорядку у випадках їхнього порушення. Особливість контрольного процесу полягає в тому, що він посідає самостійне місце в структурі юридичного процесу як комплексної системи, пронизує її своїм організуючим впливом, сприяє здійсненню зазначених правових форм на належному організуючому рівні. Проте він може різнитися залежно від сфери контрольної діяльності (податкова, бюджетна, соціальна, судова, адміністративна, трудова, господарська, митна тощо) [5].

У теорії держави і права контрольний процес розглядається як правова форма діяльності органів держави, посадових осіб, громадських організацій, що виражається в здійсненні юридично значимих дій за спостереженням і перевіркою відповідності виконання та дотримання підлеглими суб'єктами нормативно-правових розпоряджень і припиненні правопорушень відповідними організаційно-правовими засобами [4, с. 269]:

1) установлення фактичного виконання конкретного управлінського рішення;

2) надання правильної й об'єктивної суспільно-політичної, а також юридичної оцінки результатам перевірки стану дотримання законних розпоряджень;

3) прийняття ефективних за змістом рішень, спрямованих на вдосконалювання діяльності підконтрольного об'єкта;

4) забезпечення найбільш повного, якісного та оперативного виконання ухваленого рішення [5].

Слушно зауважує Д. Слинько, що в наукових дослідженнях контрольний процес визначається здебільшого як засіб забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні, функція управління, його метод, як елемент владних відносин або специфічний різновид юридичного процесу чи правова форма діяльності державних органів [6, с. 16]. Це пов'язано з тим, що контрольний процес переважно є предметом дослідження науковців-адміністративістів, серед яких досить поширеним є інституційне розуміння контролю, визначення його як засобу перевірки забезпечення виконання функцій управління, здійснюваного на заключних етапах або стадіях управлінського процесу [7, с. 142].

Акцентуючи увагу саме на адміністративно-правовій складовій контрольного процесу, В. Горшеньов та І. Шахов виділили такі його режимні вияви: 1) виходячи зі складності й глибини контролю, перевірка виконання, інспектування, ревізії, обстеження, нагляд, спостереження, експертиза, огляд, лабораторний аналіз, проби тощо; 2) залежно від етапу діяльності підконтрольного суб'єкта, контроль попередній, поточний, наступний; 3) ураховуючи обсяг і спеціалізацію, загальний та спеціалізований контроль [8, с. 110].

Разом із тим контрольний процес, незважаючи на багатосуб'єктність контрольних повноважень, не має настільки широкого характеру, як деякі інші види юридичного процесу. Він більш уніфікований, однак у загальнотеоретичному аспекті в контрольному процесі чітко виділяються провадження, стадії, процесуальний режим. Контрольне провадження характеризує його предметну складову. На цій підставі контрольний процес можна розглядати як систему контрольних проваджень. Кожен вид провадження, зберігаючи загальні для всіх процесуальних проваджень риси, відображає й особливості тієї чи іншої сфери вияву контрольного процесу [9, с. 70].

Ураховуючи цей підхід, В. Беляев визначає контрольний процес як систему контрольних проваджень, у ході здійснення яких уповноважені суб'єкти в межах установленної законом процедури виявляють фактичний стан, порівняно із заданими параметрами та відповідно до своєї компетенції приймають рішення у справі, що є важливим засобом досягнення режиму законності в усіх сферах суспільного життя, забезпечення належного виконання розпоряджень, які ґрунтуються на законодавчих та інших нормативних актах, усіма суб'єктами права [10, с. 183].

А. Присяжнюк, аналізуючи поняття «контрольне провадження», зазначає, що це один із основних способів забезпечення законності й дисципліни в будь-якій сфері державного управління. На його думку, контрольне провадження є тим інструментом, за допомогою якого держава й здійснює належний контроль за діяльністю суб'єктів різних правовідносин. Однак окремі процедури контрольної діяльності, як і власне контрольне провадження, ще недостатньо врегульовано нормами права. Більшість важливих питань щодо процедурної регламентації діяльності контрольних органів урегульовано лише підзаконними відомчими акта-

ми, до того ж останні часто вступають у колізію із законодавчими. Відсутній кодифікований законодавчий акт, який містив би найважливіші процесуальні правила контрольної діяльності. Це негативно впливає на ефективність діяльності контрольних органів [11, с. 287]. Оскільки важливо, щоб правова регламентація контрольної діяльності не була загальною, не обмежувалася лише посиланням на необхідність здійснення контролю, вона має містити його функціональні й процесуальні механізми та визначення наслідків контролювання [7, с. 108]. Причому контрольний процес може вважатися завершеним лише тоді, коли виявлені недоліки усунені й ужиті всі превентивні заходи.

У цьому сенсі В. Гарашук пропонує поняття «контрольний процес» закріпити в спеціальному законі, який можна назвати «Про контроль в Україні», окремими його розділами можуть стати ті, у яких розглядаються контрольні повноваження органів місцевого самоврядування та недержавних громадських формувань. Хоча частково контрольні повноваження останніх вписані в Законах України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про громадські об'єднання», інших актах, які регулюють правовий статус цих утворень, але в жодному з них вони не виведені як самостійна функція [12, с. 320–321].

Логічною є й пропозиція О. Єлізарова, який усю контрольно-юридичну діяльність розмежує за ступенем глибини і складності контрольного процесу, яка залежить від специфіки форм контрольної взаємодії. З цього погляду ним запропоновано виділити три рівні, які умовно потрібно позначити як низький, середній і високий рівні контролю. Для низького рівня контролю характерна відсутність яких-небудь стійких складних форм контрольної взаємодії, чіткої регламентації ходу контрольного процесу та його фіксації, прав і обов'язків суб'єктів та учасників, вимог до тимчасових, територіальних та інших показників контрольного процесу, чітко розроблених заходів щодо реалізації контрольних рішень. На середньому рівні використовуються, відповідно, складні й стійкі форми контрольної взаємодії: контрольні наради, постійно діючі комісії із контрольними повноваженнями тощо. Для контролю високого рівня властиві нормативне закріплення прав і обов'язків суб'єктів та учасників контрольної діяльності, формальна визначеність вимог до ходу контрольного процесу й фіксації його результатів [13, с. 25]. Тож з цього можна зробити висновок, що ефективність будь-якого виду публічного контролю залежить від багатьох чинників, проте великою мірою від якості його процесуального забезпечення, відсутності якого спричиняє невизначеність у механізмі реалізації конкретних контрольних прав і обов'язків суб'єктами права, не дає змоги виробити єдиної практики контрольних заходів і загалом негативно позначається на ефективності контролю.

Сама ж цінність чіткої регламентації контрольного процесу виявляється в низці факторів, від найбільш раціонального врегулювання взаємодії змісту й зовнішнього вияву будь-якої контрольно-юридичної діяльності й інших юридичних чинників до правового сприйняття її результатів і формування правової культури в суспільстві загалом.

Однак, на нашу думку, публічний контрольний процес водночас є різновидом як юридичного, так і правового процесу в державі. З одного боку, публічний контрольний процес – це сукупність процесуально-процедурних законодавчих норм, що визначають юридичну форму, офіційний порядок фактичного здійснення публічного контролю в державі, забезпечення прав і свобод його учасників, фікса-

цію та зовнішнє вираження результатів контрольної діяльності (як різновид юридичного процесу); з іншого – загальне функціонування й розвиток усієї сукупності контрольної активності, стримуючих важелів і правового балансу в державному механізмі для забезпечення верховенства права та протидії узурпації публічної влади в державі, головним учасником якого є активна громадськість, що діє в межах правового поля (як правового процесу).

Розуміння публічного контрольного процесу саме в такому варіанті відкриває бачення нових механізмів зміцнення публічної влади та підвищення ефективності діяльності державного апарату насамперед за допомогою прихованих внутрішніх резервів суспільства й безпосередньої демократії, зокрема за рахунок створення оптимальної системи контролю за діяльністю публічних органів влади та інших суб'єктів соціальної, політичної й економічної практики. Значне місце в цьому процесі має бути відведено контрольній юридичній діяльності різноманітних недержавних суб'єктів права (інститутам народовладдя та громадянського суспільства) [13, с. 3].

Проблема громадського контролю в більшості позначена поки що на рівні гасел і закликів. Потрібні дієві кроки щодо створення системи громадського контролю за державним апаратом. Зокрема, до цього спонукає досвід двох революцій в Україні (Помаранчевої революції та Революції Гідності), аналіз яких формує незаперечне обґрунтування нової узагальненої форми громадської активності – «публічний контрольний процес», центральним джерелом якого є народ і народовладдя. У свою чергу, правова основа народовладдя закріплена на найвищому юридичному рівні – у Конституції України (ч. 1 ст. 5, ч. 1 ст. 17), відповідно до якого публічний контрольний процес, на нашу думку, повинен бути крайнім, проте постійно активним і надзвичайно дієвим запобіжником становлення в державі неефективної та злочинної публічної влади.

Висновки. Підсумовуючи результати дослідження, як висновок потрібно зазначити, що поняття «публічний контрольний процес» у юридичній науці має подвійне значення: по-перше, як сукупність процесуально-процедурних законодавчих норм, що визначають юридичну форму, офіційний порядок фактичного здійснення публічного контролю в державі, забезпечення прав і свобод його учасників, фіксацію та зовнішнє вираження результатів контрольної діяльності; по-друге, як загальне функціонування й розвиток усієї сукупності контрольної активності, стримуючих важелів і правового балансу в державному механізмі для забезпечення верховенства права та протидії узурпації публічної влади в державі, головним учасником якого є активна громадськість, що діє в межах правового поля.

У цьому сенсі ефективність публічного контрольного процесу, правові механізми забезпечення взаємодії суспільства й держави, а також правомірність окремих форм громадської активності є перспективними напрямками подальших наукових досліджень.

Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпін'я : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
2. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Кузьменко. – К., 2006. – 34 с.
3. Миколенко О.І. Використання дефініції «юридичний процес» / О.І. Миколенко // Науковий вісник Міжнародного

гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2012. – № 4. – С. 4–8.

4. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / [А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.] ; за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 368 с.

5. Теорія держави і права : [опорний конспект з курсу]. – О. : ОУНЮА, 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ebk.net.ua/Book/Konspekt/TDIP/045.htm>.

6. Слинко Д.В. Особливості контрольного процесу в діяльності органів внутрішніх справ / Д.В. Слинко // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». – 2014. – № 1106. – Вип. 17. – С. 15–18.

7. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – 398 с.

8. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.

9. Теория юридического процесса : [монография] / [В.М. Горшенев, В.Г. Крупин, Ю.И. Мельников, И.М. Погребной и др.] ; под общ. ред. проф. В.М. Горшенева. – Х. : Вища школа, 1985. – 192 с.

10. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве : [монография] / В.П. Беляев ; науч. ред. А.В. Малько. – М. : ТК Велби, Проспект, 2005. – 272 с.

11. Присяжнюк А.Й. Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади : [монографія] / А.Й. Присяжнюк. – Х. : Золота миля, 2011. – 398 с.

12. Гарашук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.М. Гарашук. – Х., 2003. – 413 с.

13. Елизаров А.Б. Контрольная юридическая деятельность в правовой системе общества : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А.Б. Елизаров. – Владимир, 2005. – 181 с.

