

*Кравчук В. М.,
кандидат юридичних наук, докторант
Національної академії прокуратури України*

КОНТРОЛЬ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ НАРОДОВЛАДДЯ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню перспектив інституалізації народного контролю як складової частини сучасної демократії та аналізу основних умов, завдяки яким він буде ефективним засобом народовладдя. Автор виділив переваги та недоліки здійснення народного контролю у сучасному державотворенні. Зроблено висновки про існування проблем пошуку ефективних правових форм реалізації народного контролю.

Ключові слова: народний контроль, демократія, народовладдя, громадянське суспільство, правова форма контролю.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження полягає у тому, що сучасна основоположна сфера державно-правових відносин доповнюється активним розвитком в Україні громадянського суспільства, яке стає повноцінним суб'єктом політичної системи, та є важливою ознакою реального народовладдя. Проте практичні можливості контролюючого впливу громадянського суспільства на публічну адміністрацію обмежені нормативними, інституційними та функціональними факторами.

У зв'язку з цим суттєво новим етапом розвитку демократії є створення ефективних механізмів взаємозв'язку народу та держави, громадян і влади. Важливим, у цьому сенсі, слід вважати удосконалення та вироблення нових інститутів прямої демократії, що передбачають, у першу чергу, фактичне залучення народу до управління державними і суспільними справами, зокрема щодо контролю за діяльністю представницьких органів публічної влади. Розвиток безпосередньої демократії та самоврядних засад містять у собі невичерпні можливості для здійснення всеосяжного і постійного контролю за роботою державного апарату, що потребує ґрунтового наукового аналізу.

Варто зауважити, що у юридичній літературі «народ» фактично не розглядається як суб'єкт права контролю. Проте ряд науковців у значній мірі досліджують це питання, зокрема такі, як: Л. Акопов, В. Гаращук, М. Кельман, А. Колодій, С. Косінов, Ю. Оборотов, О. Полещук, Г. Пришляк, В. Савчикова, І. Сквірський, О. Сушинський та інші.

Разом з тим наукового опрацювання потребує механізм безпосереднього впливу та реагування інститутів громадянського суспільства на діяльність публічної влади у разі, якщо інститути прямої та представницької демократії не спрацьовують. У цьому плані дієвою доповнюючою формою народовладдя слід вважати народний контроль.

Метою цієї статті є правовий аналіз перспективи інституалізації народного контролю як складової частини сучасної демократії та дослідження основних умов, завдяки яким він буде ефективним засобом народовладдя.

Загалом ідея народовладдя – одна із загальнолюдських цінностей. Вона є вихідною точкою до розуміння того, що є демократія. Відповідно до неї в суспільстві й державі, в ув'язненні людей проходить межа між демократією і реакцією. Ідейною основою народовладдя є концепція народного суверенітету, тобто верховенства влади народу, що здійснюється в його ін-

тересах. Саме ідея народного суверенітету відіграла стимулюючу роль у розвитку суспільства, формуванні демократичних цінностей політичного життя в різних країнах [1, с. 53–54].

Однак, на нашу думку, «демократія» і «народовладдя» не повною мірою тотожні поняття. Термін «демократія» є словом іншомовного походження і складається з двох латинських слів «демос» – народ та «кратія» – влада, тож дослівно українською мовою цей термін перекладається як «народовладдя» [2, с. 733]. Разом із тим, демократія – концепт, який має ширше застосування і більш глибоке семантичне значення. У теорії держави і права, а також у державотворчій практиці він набув різних правових значень, як-от: здійснення влади народом в інтересах народу; політичний ідеал державного управління; спосіб надання владі легітимного характеру; засіб забезпечення взаємозв'язку суб'єктів політичної системи з народом; система політико-правових інститутів, структур та принципів; свобода, включена в норми закону тощо.

У свою чергу, народовладдя, як форма управління, політичного ладу, передбачає три ключові складові: по-перше, належність верховної влади народові; по-друге, забезпечення активної і широкої участі народу у владі та управлінні загальносуспільними справами; по-третє, створення дієвих механізмів участі громадян у здійсненні контролю над владою [2, с. 283].

Реальне народовладдя – це не просто здійснення суспільних функцій від імені народу з представництвом його волі та інтересів, а безпосередня участь народу у різних правових формах, у виробленні і прийнятті найважливіших рішень, їх реалізації та контролю виконання.

Аналізуючи різні підходи щодо розкриття природи народного контролю у цілому як соціального феномену, Л. Акопова зазначає, що народний контроль є ефективним способом з'єднання безпосередньої (прямої) та представницької (непрямої) демократії у правовій державі, що, в свою чергу, має великий потенціал можливостей та резервів, вивчення і використання яких дозволить суттєво оновити та розширити наукові концепції державного управління [3, с. 127]. На нашу думку, народний контроль є основною умовою не просто державного управління, а ефективного демократичного державного управління, яке ґрунтується на зовсім інших якісних правових принципах.

Наприклад, у США існує дуже авторитетний традиційний напрямок політичної думки, що стверджує: по-перше, демократія повинна функціонувати не просто як задум закріплення комплексу юридичних прав, а як утворення дієвого ліберального представницького уряду; по-друге, мета цього комплексу прав полягає не в забезпеченні максимальної участі громадян на всіх рівнях прийняття політичних рішень, а скоріше, щоб зберегти максимальну свободу особистості від державного контролю [4, с. 3]. Тобто, наголошується на тому, що демократія – це форма правління, яка передбачає мінімізацію державного контролю, але водночас широку та ефективну підконтрольність держави громадянському суспільству.

Саме така практична складова демократії та цінностей правової держави має найбільшу перспективу подальшого існування як форми правління і форми організації суверенної влади.

Адже однією з базових ідей правової держави є взаємозв'язок держави і громадянського суспільства, що виражається у підконтрольності та підзвітності народові державних органів і посадових осіб – народовладді. Право народу на контроль органів державної влади, їх посадових і службових осіб є природним правом, оскільки народ тим чи іншим способом делегував їм владу. Вказана доктринальна ідея цілеспрямовано впроваджується на практиці державно-правового будівництва сучасних держав. Визначальна роль у зміцненні демократичних цінностей відводиться гарантіям забезпечення додержання законів, серед яких ключове значення займає народний контроль.

Так, інститут народного контролю розглядається як дієвий та ефективний елемент державного управління, як частина механізму запобігання та протидії корупції та зловживанням чиновників. Тому слід зазначити, що розвиток контрольних функцій інститутів громадянського суспільства дозволив на практиці реалізувати ідеї правової держави країнам Західної Європи, США.

Розкриваючи сутність поняття «народний контроль», неможливо уникнути питання щодо визначення змісту у цьому контексті слова «народний». Справедливо зауважити, що у подібному значенні вживаються й такі категорії як «громадський», «суспільний», «публічний». Можна достатньо конструктивно дискутувати з приводу вироблення кращого термінологічного позначення змісту контролю, джерелом якого є народ. Проте найбільш повно цю ознаку відображає правова категорія «народний контроль».

В етимологічному відношенні слово «народ» – багатопланове поняття, яке може мати такі основні значення: 1) населення держави, жителі країни; 2) форма національної та етнічної єдності; 3) взагалі люди, у переважно великій кількості, які мають що-небудь спільне [2, с. 733]; 4) громадсько-політична сила, на яку опирається офіційна влада в країні [5].

У політико-правовому значенні, зазначає О. Шпоть, народ – це класи суспільства, які здійснюють політичну владу в країні, супутні та лояльні їм класи та соціальні верстви населення. Тобто, все населення, крім того, яке готове виступити проти політично пануючих класів з актами громадської непокори [5].

Юридично (відповідно до преамбули Конституції України) «народ України» – громадяни України всіх національностей. Наприклад, Верховна Рада України, як орган, що є втіленням представницької форми демократії, діє від імені українського народу.

У Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року проголошено, що «народ України є єдиним джерелом державної влади в республіці. Повновладдя народу України реалізується як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих рад». Тотожне за значенням положення закріплене у ч. 2 ст. 5 Конституції України, яка вказує, що єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Також вважаємо, що частиною цієї конституційної норми є й рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 № 6-рп /2005, що містить тлумачення змісту вказаної конституційної норми, у якому чітко зафіксовано – «в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України».

Традиційною гарантією недопущення узурпації державної влади є, зокрема, закріплені Конституцією України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, та положення, згідно з якими органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [6].

Проте, на нашу думку, для стабільності демократії, на сьогоднішній день, недостатньо просто закріплення гарантій недопущення узурпації публічної влади через механізм стримувань та противаг влади, хоча це є важливо. Проте більш актуальним та вирішальним питанням, вважаємо, є безпосередня дія гарантій із недопущення деструктивності та неефективності публічної влади, зокрема таких: по-перше, контрольні функції народовладдя; по-друге, потенційна можливість реалізації народом права на опір та повстання. Тож очевидно, що розвиток інституту народного контролю має суттєвий пріоритет та є перспективним, оскільки як правова гарантія забезпечує виявлення, реагування та попередження поточних функціональних проблем публічної влади. Натомість застосування народом права на опір та повстання є значно радикальнішою формою народовладдя і застосовується тоді, коли інші не спрацьовують.

Наприклад, згідно з Декларацією прав людини і громадянина 1793 року, текст якої увійшов до Конституції Франції того самого року, закріплено право на повстання проти уряду, що порушує права народу, право особи чинити опір силою проти спрямованого проти неї свавільного і тиранічного акту та право на опір гнобленню (ст. ст. 35, 11, 33, 34). Згідно зі ст. 35 вказаного конституційного акта, коли влада порушує права народу, повстання для народу і для кожної його частини є його священним правом, і невідкладним обов'язком. Закріплення подібного комплексу прав народу є контролюючим та стримуючим засобом проти деспотичного та злочинного розвитку публічної влади у державі [8].

Таким чином, якщо у державі не існує дієвих правових форм та механізмів народного контролю, то між державою та народом виникає юридична антиномія. У такому випадку народовладдя перетворюється на протистояння народу та держави. На жаль, на практиці це призводить до серйозних є наслідків, прикладом є Революція Гідності (2013–2014 рр.).

Відсутність механізмів компромісу між прямою та представницькою демократією є причиною виникнення протистояння народу і держави. Більш того, на практиці ми не отримуємо повноцінної прямої демократії, тобто дійсної можливості для всього електорату безпосередньо брати участь у формуванні загальної волі та її реагування при прийнятті законів. Також немає нормативної системи представницької демократії, оскільки представник (наприклад, народний депутат України) виявляється у більшості позбавленим самостійності [3, с. 134].

Свого часу М. Грушевський твердо стояв на тому, що «в конфліктах народу і влади вина лежить на владі, оскільки інтерес народу – це найвищий закон усякої громадської організації, і коли в державі народів не добре, це його право порухатися з нею» [7, с. 20]. Тож при тиранії насильницьку революцію можна виправдати лише тим, що немає іншого шляху, окрім повстання. Проте, революція повинна мати лише одну ціль – встановлення демократії [8].

Проголошення принципу народовладдя і втілення його у життя є доволі різні речі. Суттєве значення має вироблення механізму реалізації цього принципу, щоб дійсно відображалася воля та інтереси народу. Тому важливим в ефективності державної влади є засада інстанційності, а не особистісності

влади. Оскільки набагато важливішим за питання «хто повинен володіти владою у державі?» є питання «як здійснюється влада, і як багато влади зосереджено в руках тих, хто її має?» Слід розуміти, що всі політичні проблеми врешті-решт мають інституційний характер, через те у політиці важливі не стільки особисті думки, скільки юридичне оформлення політичних проблем, і що прогрес на шляху до рівності можна забезпечити тільки за допомогою інституційного контролю над владою [9, с. 177, 189].

Таким чином, демократія є механізмом організації народовладдя. Тож демократія – це не абстрактна невизначена влада народу, або влада більшості, а різноманітні суспільні інститути (у першу чергу, загальносуспільні вибори, тобто право народу обирати та змінювати керівництво держави), що дозволяють здійснювати народний контроль за діяльністю і відставкою влади, а також, не застосовуючи насильства, проводити реформи навіть незалежно від волі правителів.

Отже інститут народного контролю є важливим засобом реалізації демократії і цінностей правової держави. Недосконалість правового регулювання та практичного використання можливостей народного контролю в сучасній державі, недостатня його інституалізація, не розробленість принципів, методів та методологічних основ його здійснення позначаються на перебігу соціальних змін, призводять до розповсюдження негативних процесів у суспільних відносинах.

Тому першочерговим питанням повноцінного функціонування народного контролю є правові форми його реалізації. Адже без них народний контроль може перетворитися, у певному розумінні, на охлократію, коли натовп «кидатиме у смітники», «стягуватиме за штани» кожного, кому вдалося хоча б на сходинок піднятися над цим натовпом для втілення його волі та інтересів, при цьому втрачаючи будь-яку об'єктивну оцінку діяльності обраної влади.

У цілому, комплекс цих проблем перебуває у руслі як законодавчої, так і конституційної реформи, а також проблем практичної реалізації норм чинного законодавства. Проте, навіть зараз, чинне законодавство України передбачає достатньо правових засобів для ефективного практичного втілення народного контролю, який може здійснюватися як колективно (громадськими об'єднаннями), так і одноосібно (кожним громадянином).

Держава, по суті, є великою корпорацією, формою організації народу та управління загальносуспільними справами, тобто юридичною особою, на кшталт публічного акціонерного товариства. Кожний громадянин у державі є її рівноправним акціонером з однією акцією. Для ефективного функціонування корпорації «держава» повинні діяти органи управління, не лише загальні збори (безпосередня демократія) та правління (представницька демократія), а й спостережні та ревізійні органи (народний контроль). Тому важливим є функціонування правового механізму, за яким кожний «акціонер» держави зможе реалізувати своє право суб'єкта контролю.

У цьому плані визначним засобом народного контролю, що становить один із проявів участі громадян в управлінні державними і громадськими справами, є конституційне право громадян на оскарження, яке забезпечує припинення порушень законності та виправлення недоліків у діяльності державних органів, та їх посадових і службових осіб. Зокрема про це зазначає Л. Акопов у своєму дисертаційному дослідженні [3, с. 127]. Однак більш розгорнуто цю форму народного контролю досліджує В. Кравчук, який, детально аналізуючи чинне законодавство, з цього приводу виокремив потужний механізм народного контролю засобами адміністративного

позову, за допомогою якого кожний громадянин потенційно стає народним контролером публічної влади – посадових та службових осіб [10].

Узагальнюючи, можна виокремити такі переваги народного контролю:

- є запорукою становлення правової держави та громадянського суспільства;
- забезпечує дієвість та надійність досягнення поставлених перед державою цілей і завдань із захисту прав, свобод та законних інтересів громадян;
- додаткова гарантія забезпечення режиму законності та правопорядку у державі;
- в умовах активного запобігання та протидії корупції є найбільш дієвим інструментом попередження різних форм корисливого використання своїх повноважень державними службовцями.

Водночас варто зазначити й про недоліки реалізації народного контролю:

- складність вироблення та запровадження механізмів реалізації правових форм народного контролю;
- неможливість охоплення інститутом народного контролю всіх державно-правових процесів у державі;
- обтяжливість правозастосовчої практики та державно-правових процесів, які супроводжуються народним контролем;
- у деякій мірі може бути перешкодою для прийняття швидких державно-правових рішень.

Висновки. Підсумовуючи, зауважимо, що зазначені недоліки народного контролю можна вважати несуттєвими, порівняно з перевагами, особливо враховуючи сучасний етап розвитку української державності. Стає очевидною практична проблема побудови української демократичної правової держави, суть якої полягає: по-перше, у слабкості та недостатній розвинутості інститутів прямої та представницької демократії; по-друге, і найголовніше, у відсутності ключового елементу сучасної демократії – дієвого народного контролю.

Таким чином, народний контроль над публічною владою є основною складовою формування надійних інституційних та правових гарантій, що забезпечують вираження волі народу в управлінських рішеннях та запобігання ситуаціям, коли непрофесійні, тим більше злочинні представники публічної влади можуть завдати державі суттєвої шкоди. У цьому сенсі перспективним напрямком подальших досліджень є організаційно-правовий механізм реалізації неруйнівного контролю народу над усім апаратом держави, який не революційним, а еволюційним способом зможе забезпечити невідворотність впровадження у державі демократично-правових цінностей.

Література:

1. 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.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
3. Акопов Л.В. Контроль в управлении государством (Конституционно-правовые проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – «Конституционное право; муниципальное право» / Л.В. Акопов. – М.: РГБ. – 2003. – 399 с.
4. Hyland J.L. Democratic theory: the philosophical foundations / James L. Hyland. – New York: Manchester University Press Oxford Road, 1995. – 280 p.
5. Шпоть О.С. Про Демократію / О.С. Шпоть // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації. – 2010. – № 4. – С. 130–139.
6. Про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156: рішення

- Конституційного Суду України від 05.10.2005 № 6-рп/2005 // Голос України від 04.11.2005. – № 209.
7. Hrushevsky M. History of Ukraine-Rus' / M. Hrushevsky. Volume I. – To the XI. Century. Published by Knyho-Spilka. – New York: Printed by Noble Offset & Printing Co., 1954. –648 p.
 8. Декларація прав людини і громадянина: Конституція Франції – Конституційний Акт від 1793 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constituante.livejournal.com/3133.html>. Дата доступу: 16.02.2015 року.
 9. Pound R. The Ideal Element in Law [1958] / R. Pound; Foreword: S. Presser. – Indianapolis: Liberty Fund 2002. – PLL v 4 generated January 6. – 2009, Northwestern University School of Law. –326 p.
 10. Кравчук В.М. Народна люстрація, або принцип персональної відповідальності / В.М. Кравчук // Закон і бізнес. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zib.com.ua>.

Кравчук В. Н. Контроль как форма реализации народовластия

Аннотация. Статья посвящена исследованию перспектив институализации народного контроля как составной части современной демократии и анализа основных условий, благодаря которым он будет эффективным средством народовластия. Автор выделил преимущества и не-

достатки осуществления народного контроля в современной государственности. Сделан вывод о существовании проблем поиска эффективных правовых форм реализации народного контроля.

Ключевые слова: народный контроль, демократия, народовластие, гражданское общество, правовая форма контроля.

Kravchuk V. Control as a form of realization of democracy

Summary. The article investigates prospects for institutionalization of people's control as an integral part of modern democracy and analysis of basic conditions making it an effective tool of democracy. The author considers the advantages and disadvantages of implementation of people's control in the modern state. The conclusion about problems of finding effective legal forms of implementation of people's control is made.

Key words: people's control, democracy, democratic control, civil society, legal form of control.