

УДК 340.12+324.34

С. А. Косінов,
канд. юрид. наук, доцент
начальник Державної фінансової інспекції
в Харківській області

КОНТРОЛЬ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ІСНУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

У статті проаналізовано концепцію контрольної демократії Дж. Кіна. Контроль над публічною владою розглядається як елемент верховенства права (конституційний контроль над нормотворчістю, адміністративна юстиція, парламентський контроль над виконавчою владою тощо).

Ключові слова: контроль над публічною владою, контрольна демократія, верховенство права, парламентський контроль.

На думку Комітету 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 творчий потенціал громадян та забезпе-

чити 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 ефективною системи нагляду та приймати узгоджені і послідовні закони. З цією метою звертається особлива увага на той факт, що забезпечення належного врядування залежить від широкої участі громадян, транспарентності, підзвітності та верховенства права [1, с. 135; 2].

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Реалізація вказаних завдань із забезпечення прозорості державної політики, підзвітності органів державної влади, втілення вимог верховенства права в їх діяльності є неможливою без здійснення належного контролю над публічною владою, що зумовлює затребуваність вироблення відповідних доктринальних положень. У цьому сенсі представляє інтерес маловідома вітчизняній юридичній науці концепція Дж. Кіна, в межах якої вченим запропоновано виокремлювати три епохи в історичному розвитку демократії – демократія зібрань, представницька демократія і контролююча демократія [3, с. 16]. Звернення до історії розвитку концепції демократії учений 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 неогобсівських опонентів, ліберальної демократії, космополітичної демократії – страждають від амнезії.

Епоха перша – *демократія зібрань* (*Assemblu Democрасу*) – бере свій початок близько 2500 р. до н. е. у місцях сучас-

ного Ірану, Іраку, Сирії. Дж. Кін указує на помилковість поширеної тези про народження демократії в Афінах, називаючи її міфом і підкреслюючи східне походження демократії, яка вже звідти й набагато пізніше прийшла до Давньої Греції.

На цьому етапі базова інституція демократії у вигляді здійснення самоврядування шляхом зібрання рівних людей була присутня в різних регіонах Земної кулі – від Індійського півострова до західних берегів провінційної Європи. Народні збори поступово вкоренилися і їх функціонування у подальшому супроводжувалося різноманітними допоміжними інституційними правилами і звичаями, такими як писані конституції, виборні посадовці, свобода публічного висловлення думок тощо [3, с. 17]. Найбільш відомий приклад – Афіни V ст. н. е.

Друга ера демократії, за Дж. Кіном, – *представницька демократія*, яка бере свій початок близько X – XII ст. 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, с. 18]. Одним із напрямів розвитку ідеї представницької демократії стала, зокрема, кон-

цепція ліберальної демократії.

Третя епоха – епоха **контролюючої демократії**. 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 більш ніж 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 [4, с. 3]. При цьому вчений усвідомлює всю складність поставленого перед собою завдання – переконати в необхідності й доцільності нового поняття – поняття контролюючої демократії. Зі свого боку, він вказує на те, що усі спроби переконати його у зворотному, а саме в непотріб-

ності 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.

Особливістю механізму контролюючої демократії є, серед іншого, те, що повноваження зі здійснення контролю отримують суб'єкти, які далеко не завжди є обраними народом представниками. Їх завдання – реагувати на вихід владою за межі своїх повноважень. Більш 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. Адже представницька демократія може переродитися в щось гірше, ніж тиранія – вона підготувала підґрунтя для того, що М. Хайдеггер, в його зимовий семестровий курс 1933 – 1934 рр., описав як історичне втілення народу в державу фюрера. Контролююча демократія підживлює острахи й сумніви

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

щодо такого небезпечного нон-сенсу, тим самим убезпечуючи суспільство від нього. Вона починає демократизувати демократію. Немає жодної гарантії, що це матиме 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. [4, с. 6].

Підвищене значення контролю над публічною владою як продовження ідеї Дж. Кіна про епоху контролюючої демократії знаходить підтвердження в тому, що відповідні форми контролю набувають статус елементів принципу верховенства права. Як із цього приводу вказують окремі вчені, 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 та підзаконним регулюванням [5, с. 7].

Контроль у демократично-

му 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 «зворотнього контрольного зв'язку»); примат самоконтролю над «зовнішньою» соціальною регуляцією; реалізацію принципу відповідальності всіх суб'єктів соціальної взаємодії та наявність високої громадянської активності, пов'язаних із повноцінним функціонуванням інститутів громадянського суспільства. Важливими чинниками реалізації соціального контролю в демократичній державі виступають вибори, референдуми, громадські рухи та ор-

ганізації, 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 [6, с. 8].

Демократія вмішує 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, що 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 [7, с. 16], адже «апарат влади, не підконтрольний співтовариству суб'єктів права, не може бути надійним гарантом правової свободи» [8, с. 63]. Цілком виправдано методи і природу такого контролю називають фундаментальною проблемою конституційного права [9, с. 34].

Цінність демократії у 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. Справедливе твердження, що участь громадськості є важливим елементом демократичного управління, оскільки вона має важливе значення для реалізації справедливого суспільства [10, с. 128]. Тільки беручи участь у процесах вироблення суспільно важливих рішень, окремі особи та їх об'єднання можуть набувати

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

впевненості у тому, що їх потреби будуть повністю враховані. Тим самим підвищується 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. 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 встановлено їх невиконання [11, с. 31].

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 значні владні ресурси, не повинні зловживати ними на шкоду свободі й 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 становлять усе більший інтерес для демократії. Такі структури наділяються досить значною владою, тому їх діяльність має також становити предмет демократичного контролю (причому не тільки державного, але й громадського та міжнародного).

Концепція суверенітету спонукає багатьох вважати сферу політичну 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 та ті, ким управляють, захист і підкорення, права і обов'язки [13, с. 399]. «Демократія – це

форма управління суспільством, за якої правила поведінки у ньому встановлюються тими людьми, для яких вони і стають обов'язковими» [14]. Вона стала засобом, за допомогою якого здійснюється спроба обмежити

владу держави і взяти державу під контроль суспільства, що, в свою чергу, є передумовою не тільки легітимації органів публічної влади, але й забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Список літератури: 1. Шайо Андраш. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма / Андраш Шайо. – М.: Юристь. – 296 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 // [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan004498.pdf>. 3. Keane J. The Life and Death of Democracy / J. Keane. – W. W. Norton & Company, 2009. – 992 p. 4. The life and death of democracy / Bridget Cotter interviews John Keane. – CSD BULLETIN. – 2010. – DOUBLE ISSUE VOL 17. – NOS 1-2. – [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://johnkeane.net/wp-content/uploads/2010/12/csd-bulletin-volume-17-Jk-15-qxd.pdf>. 5. Evgeni Tanchev. Rule of Law and State Governed by Law Genesis and Evolution of the Rule of Law – From Antiquity to the US Constitution – [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/webforms/dokuments/?pdf=CDL-JU\(2008\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/dokuments/?pdf=CDL-JU(2008)036-e). 6. Бойко Н. Л. Особливості трансформації соціального контролю в сучасному українському суспільстві: автореф. дис. ... канд. соціол. наук: 22.00.03 / Н. Л. Бойко; НАН України. Ін-т соціології. – К., 2002. – 16 с. 7. 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 етнонаціон. дослідж. ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2010. – 35 с. 8. Четвернин В. А. Проблемы теории права для особо одаренных студентов. – М., 2010. – 155 с. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://teoria-prava.hse.ru/files/library/problems_2010.pdf. – С. 63. 9. Acemoğlu D. Economic origins of dictatorship and democracy / D. Acemoğlu, J. A. Robinson. – Cambridge University Press, 2006. – 416 p. 10. Galligan G. J. Due process and fair procedures: a study of administrative procedures / G. J. Galligan. – Oxford: Clarendon Press, 1996. – 568 p. 11. Grant R. W. Accountability and Abuses of Power in World Politics / Ruth W. Grant, Robert O. Keohane // American Political Science Review. – Vol. 99, No. 1. – 2005. – P. 29-43. 12. Dawn O. Common Values and the Public-Private Divide (Law in Context) / O. Dawn. – London: Butterworths, 1999. – 316 p. 13. Хардт М. Множество: война и демократия в эпоху империи / Пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева / М. Хардт, А. Негри. – М.: Культурная Революция, 2006. – 559 с. 14. Plekhanov S. Democracy, Part I // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.yorku.ca/splekhan/course-1000-2410_lectures.htm.

КОНТРОЛЬ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ СУЩЕСТВОВАНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

Косинов С. А.

В статье проанализирована концепция контрольной демократии Дж. Кина. Контроль над публичной властью рассматривается как элемент верховенства права (конституционный контроль над нормотворчеством, административная юстиция, парламентский контроль над исполнительной властью и т. д.).

Ключевые слова: контроль над публичной властью, контрольная демократия, верховенство права, парламентский контроль.

THE CONTROL AS A NECESSARY CONDITION

FOR THE DEMOCRATIC STATE

Kosinov S. A.

The article analyzes the concept of the control of democracy J. Keane. Control of the public authority is considered as an element of the rule of law (constitutional control over the rule-making, administrative justice, parliamentary control over the executive branch, etc.).

Key words: control of the public authority, the control of democracy, the rule of law, parliamentary control.

Надійшла до редакції 14.05.2013 р.

УДК 340.12: 342.72/1.73

Ю. С. Разметаєва,

канд. юрид. наук

Національний університет

«Юридична академія України

імені Ярослава Мудрого»,

м. Харків

ПРАВА ЛЮДИНИ ЯК ОСНОВА ІНСТИТУЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Стаття присвячена реалізації й захисту прав людини за допомогою інституцій громадянського суспільства. Визначаються форми прояву прав людини стосовно останніх. Обґрунтовується, що відповідні інституції складають основу здійснення прав людини, в тому числі за рахунок правової активності індивідів.

Ключові слова: права людини, громадянське суспільство, інституції громадянського суспільства, реалізація й захист прав людини, правова активність.

Права людини становлять собою ціннісну основу діяльності окремих людей або їх об'єднань. На підставі наявності прав можуть створюватися і функціонувати інституції громадянського суспільства, які одночасно виступають сферою реалізації прав людини і співпадаючих інтересів осіб.

Проблеми забезпечення й реалізації прав людини у громадянському суспільстві, а та-

кож у перехідних суспільствах розглядалися в роботах таких вітчизняних і зарубіжних теоретиків права, як В. Ю. Барков, Р. Дворкін, І. І. Кальний, Д. А. Керимов, О. О. Крезе, А. Ф. Крижанівський, П. М. Любченко, О. В. Петришин, Т. В. Розова, Ю. М. Тодика [Див.: 3; 5-6; 9-10; 13; 16-17]. Однак окремі питання залишилися поза увагою їх досліджень.

Мета публікації – аналіз