

УДК 342.5

**В.Ф. СІРЕНКО**

*Василь Федорович СІРЕНКО, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, академік НАПрН України, заслужений діяч науки і техніки*

### **КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ ІНТЕРЕСІВ**

У суспільних науках давно встановлено, що будь-яка людська діяльність містить у собі процес формування і реалізації соціальних інтересів. Ніщо не відбувається поза інтересом, говорив Гегель. Інтерес – ось те, що зв'язує між собою членів громадянського суспільства, – стверджував К. Маркс. Подальші соціологічні, економічні, правові, філософські дослідження підтверджують, що інтерес є суттєвим елементом будь-якої людської діяльності, будь то особистість, колектив, держава чи суспільство в цілому.

У нашій уяві інтерес є залежністю між необхідністю задоволення потреб суб'єкта і можливістю їх задоволення через його (суб'єкта) конкретну діяльність. Якщо йдеться про діяльність держави, то слід говорити про інтереси як сутнісний елемент поняття самої держави.

Вчені зазначають, що держава – це суверенна політико-територіальна організація соціально неоднорідного суспільства (населення), яке володіє публічною владою, що здійснюється спеціальним апаратом управління і примусу на основі юридичних норм, що забезпечують узгодження соціально-групових, індивідуальних і громадських інтересів. Саме узгодження групових і громадських інтересів є і призначенням, і сутнісним елементом діяльності держави. Саме в державі громадянське суспільство знаходить своє загальне втілення.

Держава у своїй діяльності здійснюється через вираження двох начал: рішення загальних справ та вираження інтересів економічно пануючого класу. Тому будь-який політичний клас, який намагається завоювати політичну державну владу, повинен ставити свій приватний політичний інтерес як інтерес загальнодержавний, тим самим перетворюючи свій приватний інтерес на інтерес усього суспільства, яке перебуває під примусовим захистом держави.

Виходячи з нашого уявлення про природу інтересу, можна визначити загальнодержавний інтерес як залежність між необхідністю задоволення потреб усього суспільства і можливістю їх задоволення через багатосторонню діяльність держави.

У сфері державного управління загальнодержавний інтерес проявляється в тому, що необхідність задоволення суспільних потреб тут залежить від можливостей економічного, правового, організаційного характеру всіх державних органів і громадських організацій та навіть посадових осіб, діяльність яких покликана забезпечити задоволення зазначених потреб. Залежність між необхідністю задоволення суспільних потреб і колом діяльності кожного суб'єкта державної організації оформлена через організаційно-правову регламентацію, що становить зміст загальнодержавного інтересу. Через формування і реалізацію загальнодержавних інтересів задовольняються найбільш значущі й найбільш масові громадські потреби. Виникає питання про забезпечення пріоритету загальнодержавного інтересу. Загальнодержавний інтерес створює передумови, умови, фундамент, потенційні можливості для формування і реалізації всіх інших видів інтересів – галузевих, відомчих, місцевих, колективних, групових, особистих, приватних та багатьох інших.

Визначальне провідне значення загальнодержавних інтересів гостро ставить проблему їх забезпечення, формування й реалізації. З одного боку, через загальнодержавний інтерес досягаються суверенітет держави, верховенство права і закону, утвердження демократії, саме існування публічної влади, з іншого боку, через правотворчу діяльність держави, здійснення її функцій відбувається реалізація загальнодержавних інтересів.

Загальнодержавний інтерес сформульований насамперед у Конституції України та у похідному від неї законодавстві через правотворчу діяльність парламенту й нормотворчу діяльність Уряду України. Тому реалізація положень Конституції України і правозастосовна діяльність державних органів вже забезпечує реалізацію загальнодержавних інтересів.

Однак існує проблема чіткого і всебічного вираження інтересів відповідних законів та нормативних актів. Недостатньо або деформовано виражений у законі загальнодержавний інтерес може негативно впливати на формування й реалізацію інших видів інтересів.

Проблема інтересу і закону – найважливіша у публічній владі. Закон є формою вираження суспільного інтересу. Однак він встановлюється державною публічною владою. І змістом інтересу якої соціальної верстви буде наповнений цей закон – найважливіше соціально-політичне питання. Найпершою вимогою до співвідношення інтересу і закону є положення про те, що «закон повинен ґрунтуватися на суспільстві, бути вираженням його загальних... інтересів і потреб, на противагу сваволі окремого індивідуума».

Влада виражає інтерес через закон. Але який, чий інтерес – ось найголовніша проблема правотворчості. Необхідно враховувати, що соціальна природа інтересу сама програмує зміст законодавства. Слід звернути увагу на два моменти: ієрархічність і, як наслідок, пріоритет інтересів та необхідність постійного оновлення законодавства з вирішенням проблеми врахування і вираження інтересів. Державна публічна влада суверенна в прийнятті закону, однак вона зовсім беззахисна перед впливом відомчих групових і особистих інтересів. Адже влада – зброя в руках панівного класу або більшості народу. Класове панування і проблема відображення класового інтересу в законодавстві досить багатоаспектно вивчені в нашій літературі. А ось проблема інтересу і закону в умовах панування більшості народу через державну публічну владу ще чекає своїх дослідників.

Слід наголосити, що в низці категорій, пов'язаних із формуванням та реалізацією інтересів, найважливіше значення має поняття «пріоритет інтересів». У загальноприйнятому смисловому значенні пріоритет вказує на переважання, перевагу, панування, головне значення чого-небудь. Це має об'єктивні і суб'єктивні передумови. Об'єктивні полягають в тому, що весь процес формування і реалізації інтересів суспільства залежить від способу виробництва, форм власності, системи та принципів господарювання і управління, політичної системи суспільства, панівної ідеології. Суб'єктивні полягають в тому, що суспільство в кожен даний історичний момент має можливість посилювати чи послаблювати переваги одних інтересів над іншими, не знімаючи питання про пріоритет інтересів.

Реальний пріоритет конкретного виду інтересів являє собою вираження тих суспільних, насамперед економічних, відносин, які утворюються в суспільстві на базі панівної форми власності та відповідного способу виробництва. Отже, пріоритет інтересів – об'єктивно обумовлене соціальне явище, яке забезпечується економічними, політичними, ідеологічними, організаційно-правовими засобами з боку панівного класу. Явище пріоритету інтересів отримує найбільш послідовний розвиток у взаємозв'язку особистих, колективних та суспільних (загальнодержавних) інтересів. Тут класовий зміст інтересів реалізується через пріоритет у відповідних політичних і економічних формах суспільного розвитку. Разом із тим питання про пріоритет інтересів не обмежується тільки даною тричленною класифікацією інтересів. Всі інші види інтересів (реакційні і прогресивні, уявні, ілюзорні й реальні і т.д.) у конкретному випадку також можуть мати певний пріоритет.

Сутність пріоритету інтересів визначається вирішенням питання про переважне значення в суспільстві задоволення тих чи інших потреб. Задоволення приватновласницьких потреб як принцип суспільного розвитку з неминучістю формує пріоритет приватновласницького інтересу. Переважне значення задоволення суспільних потреб як умова розвитку суспільства ставить питання про необхідність пріоритету громадських (загальнодержавних) інтересів. Тому в житті кожного суспільства можна спостерігати різний ступінь вираження пріоритету інтересів.

Пріоритет інтересів досягається різними засобами, найпершими серед яких є політика і економіка. Сам механізм реалізації пріоритету інтересів органічно пов'язаний із вирішенням питання про взаємозв'язок інтересів, їх поєднання, суперечливості, систему, способи, умови формування й реалізації.

У системі суспільних зв'язків пріоритет інтересів не може бути реалізований абсолютно, «чисто», шляхом повного придушення, підпорядкування інших інтересів. Він швидше проявляється як тенденція, принцип, загальна вимога, критерій оцінки всього процесу формування та реалізації інтересів. Тому розвиток, зміцнення, збагачення особистих, приватних і колективних інтересів не суперечить утвердженню пріоритету загальнодержавних інтересів, якщо цей розвиток відбувається в напрямі суспільної користі, не гальмує, не суперечить необхідності задоволення суспільних потреб. Більш того, саме утвердження, зміцнення особистого, приватного і колективного інтересу – умова розвитку і збагачення інтересу суспільного, загальнодержавного, якщо таке зміцнення відбувається в межах соціальної справедливості і правових вимог держави. Діалектика пріоритету інтересів в тому і проявляє себе, що через формування і реалізацію особистих, приватних і колективних інтересів досягається розвиток загальнодержавного, а зміцнення останнього стає основою розвитку особистих, приватних і колективних інтересів.

Саме механізм врахування і вираження інтересів у законодавстві є слабкою ланкою у взаємозв'язку державної публічної влади та інтересів класів, прошарків і груп громадянського суспільства.

В умовах, коли державна публічна влада виражає інтереси меншості, проблема відображення в законодавстві інтересів кожної соціальної верстви, що становить більшість, набуває гострого, проблемного і суперечливого характеру.

Система законодавства повинна функціонувати за принципом постійного оновлення, відображаючи при цьому інтереси суспільства в цілому і окремих соціальних верств. Дотримання цієї умови можливе тільки при максимальній демократизації законотворчого процесу і, головне, при створенні механізму виявлення, врахування та вираження в законі інтересів суспільства, класів, соціальних верств і груп.

З цієї точки зору боротьба за право, за відображення в законі громадських і класових, групових та особистих інтересів є боротьбою реальною і природною для будь-якого класового суспільства. Це боротьба за відповідність інтересів, відображених у законі, відповідно, панівних, владних інтересів інтересам громадянського суспільства.

Суперечливість даних двох видів інтересів природна і закономірна, по-перше, тому, що право завжди запізнюється з відображенням реального буття в силу визначального розвитку останнього; по-друге, право не може і не повинно охопити своїм захистом, своїм виразом всі ті соціальні інтереси, які претендують на вираження у праві; по-третє, в сучасному суспільстві завжди існують соціальні групи, яким не вигідно наповнювати право вмістом певних інтересів, особливо громадських; по-четверте, держава, формуючи право, завжди є тільки ілюзорною спільністю реального громадянського суспільства, ніколи не охоплюючи дане суспільство цілком.

Істотним у цьому плані є і те, наскільки актуальні інтереси суспільства, які претендують на відображення в законі. Інтереси суспільства і інтереси, що виражаються в законі, суперечать один одному ще й з тієї простої причини, що механізм виявлення інтересів громадянського суспільства і відображення їх у законі має вольовий, суб'єктивний, а іноді навіть характер свавілля. Методологічною основою вирішення даного протиріччя слід вважати ту обставину, що воля панівного класу, набуваючи вигляду закону, повинна відповідати пануючим відносинам у суспільстві.

Значним теоретичним і практичним досягненням у плані концептуального осмислення взаємозв'язку інтересів суспільства і політичної публічної влади є те, що необхідно підпорядкування держави суспільству, і підпорядкування це можливо тільки через максимальну демократизацію і реалізацію всієї системи принципів, покликаних сформулювати правову державу.

Сьогодні головним є відомчий підхід до законотворчого процесу. Міністерства, державні комітети і відомства працюють над законопроектами, отримують «добро» від Адміністрації Президента і «передають», «вносять» законопроекти від імені уряду на розгляд вищого законодавчого органу. Такий підхід забезпечує й гарантує інтереси насамперед апарату влади і управління, інтереси номенклатури, всієї системи політичної публічної влади. Негласний, відомчий характер підготовки нормативних актів не дозволяє всебічно врахувати інтереси суспільства. Такий підхід не може бути характерним для правової держави, для взаємозв'язку інтересів суспільства і влади.

Необхідна докорінна зміна існуючого механізму правотворчості не тільки з точки зору зміни процедур підготовки проектів законів, а й передусім з позиції розвитку демократизації і гласності всього механізму законотворчого процесу.

Розвиток демократизації та гласності в законотворчому процесі, спрямований на виявлення та реалізацію взаємозв'язку між інтересами суспільства і державної влади, передбачає, щоб наукові та громадські організації стали повноправними учасниками цього процесу, а врахування громадської думки повинно бути гарантоване. Не можна ж всерйоз сподіватися, що відомство, яке готувало законопроект, саме організує його об'єктивну експертизу або буде об'єктивно підводити підсумки його гласного обговорення. Не дочекаємося ми і офіційного опублікування альтернативних проектів, бо монополізм не терпить конкуренції. Не можна вважати нормальним, якщо в правовій державі розробники проектів законів або автори змін законодавства будуть анонімними. В ідеалі проекти законів, особливо найважливіших, повинні готуватися не урядом, не відомствами, а спеціальними комісіями законодавчих пропозицій із залученням депутатів та вчених.

З'ясування проблеми взаємозв'язку політичної публічної влади і інтересу дає змогу перейти до розгляду того, як за допомогою «державної машини управління» реалізуються соціальні інтереси і політична влада в громадянському суспільстві. Найпершою основою такої реалізації є концентрація і централізація політичної влади в структурах державного управління. Це пояснюється тим, що інтерес багатолікий, видовий набір інтересів практично невичерпний, однак реалізація інтересу панівного класу повинна бути забезпечена. Влада, яка має меншість, може досягти цього тільки поставивши в пряму залежність можливість задоволення потреб різних верств суспільства від своїх рішень. Тому об'єднання однорідних центрів прийняття рішень в ієрархічно побудовану систему органів, де юридична сила імперативно прийнятого рішення визначається місцем в ієрархії, є найпершим проявом природи державної влади.

Одержавлення суспільного життя, розширення функцій держави і їх інтенсифікація вимагають не тільки зосередження і об'єднання центрів прийняття рішень, а й концентрації в цих центрах сили владного примусу, а це фактично означає створення умов для стану залежності нижчестоящих ланок ієрархії управління від вищих. Централізація і концентрація державного управління – це вираження властивості політичної влади, її природи, що забезпечує їй виживання в суспільстві. Разом із тим, це відображення найбільш загальних процесів економічного розвитку.

Необхідно враховувати, що громадські інтереси як інтереси громадянського суспільства і загальнодержавні інтереси далеко не збігаються. Одержавлення суспільного життя створює умови для монопольного становища загальнодержавного інтересу і тим самим звужує можливості формування та реалізації суспільних інтересів громадянського суспільства.

Природа громадського інтересу до певної міри завжди суперечить змісту загальнодержавного інтересу. Суспільний інтерес включає всі потреби суспільства і всі можливі способи і засоби їх задоволення. Сутність же загальнодержавного інтересу не може охоплювати все суспільство в цілому, вона обмежена межами дер-

жавно-правового регулювання суспільних відносин. Загальнодержавний інтерес охоплює тільки ту сферу суспільних потреб, які держава визнає загальнозначущими і першочерговими.

Активність громадських інтересів, яка стимулюється їх споживчою спрямованістю, багаторазово перевершує будь-які організаційні рамки «керованих» інтересів як з боку держави, так і громадських утворень. Суспільний інтерес необмежений, він є виразом всіх суспільних відносин даного суспільства і даного способу виробництва. Зняття протиріччя між загальнодержавними і суспільними інтересами визначається межами невтручання в суспільне життя та розширення допустимих можливостей задоволення потреб членів суспільства.

Одвічне протиріччя між особистістю і суспільством у сфері державного управління має знайти кращий варіант поєднання вираження соціальних інтересів суспільства і політичної влади як атрибуту будь-якого класового суспільства. З таким підходом централізація державного управління повинна бути розглянута насамперед не з точки зору вигід організації, а з позиції оптимізації формування та реалізації суспільних інтересів громадянського суспільства. Будь-яка централізація полегшує забезпечення єдності влади і керівництва, дає можливість здійснювати єдину політику у відповідній галузі. Вона допомагає одноманітно підходити до застосування закону, дозволяє концентрувати ресурси на виконанні першочергових завдань і при необхідності маневрувати ними.

Наведена вище характеристика загальнодержавних інтересів та обґрунтування необхідності і забезпечення їх пріоритету підводить нас до висвітлення питання про доцільність формування контролю за забезпеченням загальнодержавних інтересів.

Контроль – складова частина управління економічними об'єктами і процесами, що полягає в спостереженні за об'єктом з метою перевірки відповідності спостережуваного стану об'єкта бажаному і необхідному стану, передбаченому законами, положеннями, інструкціями, іншими нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, узгодженнями. Контроль над об'єктом – реальна влада, зосередження прав управління об'єктом в одних руках<sup>1</sup>.

В юридичній літературі державний контроль розглядається як одна із форм здійснення державної влади. Здійснення державної влади і державного управління з неминучістю супроводжується формуванням спеціальних державних органів, що здійснюють контроль за реалізацією конституції, законів та інших нормативних актів, в яких сформульовані і виражені загальнодержавні інтереси.

Немає сумніву, що такі органи, як Рахункова палата, Омбудсмен, прокуратура, ревізійні органи Міністерства фінансів, СБУ, МВС, та ін. здійснюють загальнодержавний контроль за чітким і неухильним виконанням законів та інших нормативних актів, що виражають загальнодержавний інтерес. Особливо необхідно звернути увагу на такі форми загальнодержавного контролю, як парламентський контроль, наглядові функції прокуратури і загальний державний контроль урядових органів у всіх його численних напрямках і формах.

Загальнодержавні інтереси найбільш чітко й послідовно повинні забезпечуватися через парламентський контроль як одну з основних функцій парламенту. Однак в Україні парламентський контроль перебуває в припиненому стані. Ця припиненість парламентського контролю в справі забезпечення загальнодержавних інтересів бере свій початок з конституційного принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, де законодавча влада по ідеї повинна контролювати виконавчу, але в Україні часто все виявляється навпаки.

Важливою проблемою поділу влади є парламентський контроль щодо виконавчої та судової влади. Сила парламентського контролю визначається. Іншими словами, місцем парламенту в системі державних органів. Тут можливі три варіанти: необмежена компетенція парламенту, абсолютно обмежена і відносно обмежена. Прикладом необмеженої компетенції парламенту може служити британський парламент. Це виражається у верховенстві законів, прийнятих парламентом, у праві затверджувати державний бюджет і встановлювати податки, в колективній відповідальності уряду перед парламентом, у праві затверджувати суддів і невизнанні інших подібних конкуруючих владних органів.

Для України в її кризовій ситуації запозичення концепції та ідей організації британського парламентаризму було б путівником виходу з постійної кризи поділу влади.

Приклад абсолютно обмеженої компетенції парламенту дає французька конституція, де визначено вичерпний перелік питань, за яким парламент може приймати закони та інші рішення. Якщо парламент вийде за встановлені конституцією межі, то такий закон може бути змінений декретом уряду, підписаний президентом.

Найчастіше зустрічається відносно обмежена компетенція парламенту, де загальнодержавні конституційні повноваження влади діляться між парламентом і виконавчою владою. Відносно обмежена компетенція парламенту характерна для федеративних і децентралізованих унітарних держав. При такій системі постійно «ділять» владу між центром і регіонами або парламентом і виконавчою владою. На жаль, Україна обрала саме систему відносного обмеження компетенції парламенту. Тому тут постійно тліє або розгорається конфлікт між законодавчою і виконавчою владою. Саме вичерпний перелік повноважень парламенту і величезний перелік повноважень президента є в Україні постійною причиною боротьби за верховенство влади.

Якщо виходити з положень Конституції України та практики їх реалізації, то слід констатувати, що в Україні розвивалася тенденція до звуження прав парламенту і скорочення використання навіть існуючих конституційних форм контролю. Саме протистояння між парламентом і виконавчою владою наполегливо вимагало змін до Конституції України у вигляді політичної реформи, одним з аспектів якої передбачається розширення контрольних функцій парламенту.

Світова практика знає різні форми контролю парламенту за діяльністю виконавчої влади. Серед них найбільш дієвими є: обговорення основних напрямів політики уряду, бюджету та звіту про його виконання, депутатські й парламентські запити, звернення, контрольна діяльність постійних комітетів і спеціальних розслідувальних комісій, а також інших спеціальних органів парламенту та особливих посадових осіб, призначених парламентом, висловлення недовіри уряду або окремим міністрам і інші.

В Україні, згідно з Конституцією, багато з цих форм задекларовані, проте фактично вони не діють. Наприклад, згідно зі ст. 89 Конституції України Верховна Рада в межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань. Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувало не менше ніж одна третина від конституційного складу Верховної Ради. Так сказано в Конституції. Однак на практиці з 1996 р. не прийнято закон, що регламентує організацію і порядок діяльності спеціальних і тимчасових слідчих комісій. А тому комісії Верховної Ради України, навіть сформовані відповідно до Конституції України, залишаються або бездіяльними, або малоефективними.

Такий характер поділу влади в Україні – конфлікт інтересів і явне прагнення виконавчої влади, включаючи президентську, підпорядкувати собі парламент. І хоча це не вписується в найелементарніші вимоги представницької демократії, проте дана контрольна функція парламенту явно заблокована виконавчою владою.

Найбільш поширеною формою парламентського контролю є запити депутатів у державні органи і органи місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ, організацій незалежно від їх підпорядкування і форми власності. Ця форма парламентського контролю більш дієва. Однак твердити, що в даний час вона дуже значима для виявлення і виправлення недоліків у сфері діяльності виконавчої влади, немає підстав. Згідно з Конституцією України керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту. Формальні конституційні вимоги дотримуються, але питання, порушені депутатами в їх запитах, часто не вирішуються.

Ще більш дієвим заходом контролю було б оприлюднення з подальшим обговоренням з трибуни Верховної Ради України відповідей на депутатські запити, коли депутати не задоволені відповідями. Адже контроль тоді має сенс і вплив, якщо він невідворотний, послідовний і виключає ігнорування контрольних заходів підконтрольними. Реальний контроль за діяльністю уряду з боку парламенту закладено у ст. 87 Конституції України, згідно з якою Верховна Рада за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри уряду більшістю голосів від конституційного складу парламенту. Це, безсумнівно, «найбільш контролююча» стаття Конституції України для Верховної Ради і Кабінету Міністрів.

Однак і тут Кабінет Міністрів України має багато можливостей ухилитися від парламентського контролю. У хід йде лобізм уряду, включаючи вмовляння, підкуп депутатів і погрози. Далі пропрезидентська і проурядова більшість блокує прийняття резолюції недовіри уряду і необхідної більшості голосів не набирається.

Крім того, ст. 87 Конституції України обмежує розгляд питання про відповідальність уряду одним разом протягом однієї чергової сесії, а також одним роком після схвалення Програми діяльності уряду. Отже, і ця форма парламентського контролю, в кінцевому рахунку, при всій своїй конституційній реальності малоефективна.

Практично малозначущими є й контроль за виконавчою владою з боку парламентських комітетів. Конституція України не наділяє комітети Верховної Ради України контрольними функціями, а в межах законодавчої роботи контрольних повноважень практично немає.

Таким чином, у системі поділу влади практична слабкість парламентського контролю за діями виконавчої влади робить слабкою і саму законодавчу владу. А це означає, що підривається єдність державної влади, її стабільність і правова стійкість.

На тлі практичної безконтрольності виконавчої влади в Україні з боку парламенту в розвинених демократіях Заходу ми спостерігаємо абсолютно інший зміст парламентського контролю. У країнах з парламентською формою правління (Італія, ФРН, Іспанія, Фінляндія та інші) застосовується так звана інтерпеляція, тобто звернена до уряду або міністра вимога групи депутатів дати пояснення з конкретних питань внутрішньої або зовнішньої політики. Інтерпеляція відрізняється від інших форм контролю, включаючи депутатські запити, насамперед процедурою внесення і правовими наслідками. Зазвичай в листі, що супроводжує текст інтерпеляції, вказуються її причини і передбачаються терміни отримання відповіді. Відповідь уряду або міністра на інтерпеляцію оголошується на пленарному засіданні парламенту і, як правило, викликає додаткові питання, а може перерости і в загальні дебати про довіру уряду.

Український парламент, на жаль, не знає такої дієвої форми контролю. Звісно ж, що після парламентської реформи така форма контролю буде узаконена, оскільки вона широко використовується в усіх країнах з парламентською формою правління.

У західних країнах практикується і така форма парламентського контролю як парламентське питання. На відміну від інтерпеляції або парламентського запиту парламентське питання – це звернення депутата до уряду або міністра щодо інформації з якого-небудь факту. Питання представляються за два дні до засідання парламенту, реєструються в спеціальному реєстрі або друкуються в Парламентському бюлетені і доводяться до відома всіх парламентарів та урядовців, які мають відповідати на них.

Регламенти парламентів передбачають спеціальний час відповідей членів уряду на запитання парламентаріїв. Стаття 48 Конституції Франції та ст. 111 Конституції Іспанії встановлюють, що парламент зобов'язаний виділити один день на тиждень для запитань парламентарів і відповідей членів уряду. Для письмових запитань встановлюються терміни письмових відповідей: в Японії – тиждень, у Франції – місяць, в Італії – 10 днів, в Іспанії – 20 днів.

Дуже сильною формою парламентського контролю в країнах Заходу є парламентські розслідування, які проводяться діючими в парламенті комітетами або спеціальними слідчими комісіями. Якщо в Україні за 10 років з часу прийняття Конституції так і не змогли прийняти закон про слідчі комісії, а комітети парламенту практично позбавлені контрольних функцій, то на Заході результативні парламентські розслідування через комітети і комісії – звична практика. При цьому комітети парламенту наділені широкими повноваженнями для розслідування. Наприклад, в Німеччині основний закон зобов'язує суди і адміністративні органи надавати правову та відомчу допомогу слідчому комітету бундестагу.

Серйозними повноваженнями у сфері контролю за виконавчою владою наділені комітети і підкомітети конгресу США. Вони мають право витребувати матеріали будь-якого відомства, необхідні документи, викликати повістками на проведені ними слухання будь-яку особу, включно з президентом США, для допиту в якості свідків. Зібрану ними інформацію доводять до відома палатам Конгресу, які можуть передати справу до суду, здійснити процедуру імпічменту або урізати бюджетні асигнування відповідному відомству.

Така в загальних рисах практика західних демократій в сфері парламентського контролю. Наші українські ліберал-демократи, які готували нову Конституцію України, так переймалися захистом інтересів Президента та всієї системи виконавчої влади, що, навіть списуючи з західних конституцій окремі положення, вперто не хотіли бачити там інституту парламентського контролю.

Конституцію готували під інтереси президента і уряду, не усвідомлюючи, що в умовах поділу влади тільки парламент і прийняті ним закони здатні гарантувати єдність і стабільність державної влади. Панування права і верховенство парламенту – ось реальний фундамент основ сучасної демократії.

У розрізі проблеми парламентського контролю можна було б назвати і ще два інститути контролю, які формуються Верховною Радою України: Рахункову палату і Уповноваженого з прав людини (омбудсмена), проте їх діяльність теж не настільки результативна, як подібних інститутів на Заході.

І так буде до тих пір, поки Рахункова палата і Уповноважений не будуть наділені правом подавати позови до суду за фактами зловживань. Без такого підходу виконавча влада ігноруватиме найбільш обурливі факти правопорушень. Звернення цих органів в прокуратуру анічогісінько не дають, оскільки прокуратура підпорядкована Президенту України.

Дослідження правових аспектів взаємозв'язку законодавчої і виконавчої влади допомагає зробити висновок, що виконавча влада, всупереч положенням Конституції України, намагається панувати над законодавчою. І, враховуючи, що в парламенті переважна більшість депутатів пов'язані з бізнесом, виконавчій владі в більшості випадків це вдається. Хоча слід визнати, що страх депутатами нерідко долається, і тоді парламент захищає свою честь самостійним голосуванням, попри тиск виконавчої влади. Такий стан у сфері взаємовідносин розподілених влад закономірний, якщо врахувати, що необхідність задоволення потреб виконавчої влади в реалізації управлінських функцій неминуче впирається в ті можливості, які їй надає закон. А зміст закону, як відомо, залежить від парламенту. У цьому головна причина тиску на парламент, навіть всупереч Конституції України. У такому протистоянні об'єктивно арбітражну роль повинні були б виконувати судові органи, проте вони дуже залежні від виконавчої влади. Та й вся система українського суду позбавлена самостійності.

Насамперед зазначимо, що суди України законодавчо прямо залежать від виконавчої влади в матеріальному відношенні. Бюджети судів повністю формуються і реалізуються в сфері виконавчої влади. Починаючи з 1991 р., року офіційного реформування в Україні, суди жоден бюджетний рік не були забезпечені на рівні хоча б мінімальних потреб. Їх свідомо і навмисне фінансують на рівні 40–60 % від необхідного. Справа дійшла до того, що в судах немає коштів робити хоча б поточний ремонт в будинках, платити за тепло, світло, воду, каналізацію, оплачувати судові витрати для забезпечення процесу. Затримувалися або взагалі не виплачувалися встановлені згідно з законом грошові виплати суддям. Не надавалося житло, не виплачувалися професійні надбавки тощо. Все це творилося свідомо, навмисно, щоб зробити суддів покірними перед виконавчою владою. Такий підхід до поділу влади загрожує руйнуванням всієї державної влади. Адже суд – останній бастион демократії, остання інституція мирного вирішення конфліктів у суспільстві.

Вплив на суд – це руйнування не тільки самого суду, а й всієї влади в державі.

Саме повна фінансово-матеріальна залежність судової влади від виконавчої – важіль тиску на судову владу. Щоб усунути це антидемократичне джерело тиску, необхідно позбавити права виконавчу владу вирішувати питання фінансування судової влади. Бюджет судів повинен формуватися безпосередньо в парламенті.

До тих пір, поки Президент і Уряд України будуть мати можливість за своїм бажанням забезпечувати суди, країна не матиме об'єктивної, відповідної до вимог Конституції, судової влади. В організаційному відношенні виконавча влада також має широкі можливості впливати на судову владу. Досить вказати на те, що відповідно до ст. 128 Конституції України перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України, а це означає, що Президент і звільняє суддю з посади. У роки ліберального реформування мають місце факти прямого тиску на суд. Справа дійшла до того, що

судами і суддями стали публічно обурюватися прем'єр-міністри, писати суворі листи з наказами до Верховного Суду України, вимагаючи лояльної поведінки суддів по відношенню до виконавчої влади, особливо до податкової адміністрації. Таким чином, виконавча влада, з одного боку, задобрює від свого імені суддів, підвищуючи зарплату, видаючи квартири та інші блага, а з другого, – загрожує їм, вимагає покірної поведінки. Особливо Уряд і Адміністрація Президента досягли успіху в цьому по відношенню до Конституційного і Верховного Суду України.

Деякі рішення Конституційного Суду України (наприклад, з приводу парламентської більшості) і загальних судів, включаючи Верховний Суд України (наприклад, щодо виборчого процесу), викликають одночасно здивування, образу і обурення за судову владу в Україні. Судова влада України, крім своїх внутрішньосистемних серйозних «хвороб» (консерватизм, формалізм, корупція, тяганина і т. д.) повністю формально і неформально підпорядкована виконавчій владі. Інтерес виконавчої влади, який полягає в тому, щоб задовольнити свої потреби в концентрації владних повноважень, формується і реалізується за рахунок можливостей законодавчої і судової влади.

Замість того, щоб працювати в межах закону і підзаконних нормативних актів та конституційних вимог, виконавча влада прагне нав'язати парламенту і суду такі залежності, які формують майже повне підпорядкування законодавчої і судової влади одній гілці влади – виконавчій. Цей політичний і організаційний деспотизм і авторитаризм по відношенню до законодавчої та судової влади з боку виконавчої – загальна тенденція у всіх країнах, де конституційно закріплена система поділу влади. Але в розвинених демократіях, де традиції часом важливіші закону і виконують роль звичайного права, діє спеціальна система стримувань і противаг, яка стримує узурпаторські наміри виконавчої влади. В Україні ні практично, ні теоретично такі принципи, як заборони і противаги, не вироблені, а тому і не застосовуються. У цьому – велика вина судової влади, особливо Конституційного Суду України, який не раз яскраво демонстрував, як судова влада може йти на поводу у виконавчої влади.

Проведена останніми роками судова реформа, на жаль, не дала позитивних результатів. Помилка реформаторів полягає в тому, що вони зробили ставку на чесного, сумлінного, високооплачуваного суддю як гаранта об'єктивного і чесного суду, але суб'єктивність людської діяльності, як і її ідейність, завжди осоромлює себе в своїх намірах і сподіваннях, коли вони відривалися від інтересу. Сьогодні у корупції в судах заінтересовані: великий капітал, владні чиновники і багато депутатів, які представляють середній бізнес, а головне, самі судді, які за будь-якої зарплати завжди готові присвоїти великий хабар. Тому, суд необхідно лікувати, реформувати системно, ставлячи суддів в таке процесуальне становище, в якому вони не можуть судити інакше, як за вимогою закону.

У цьому – запорука забезпечення реалізації загальнодержавних інтересів через контроль суду. Якщо Верховний Суд України напрацює прецедентні рішення у всіх галузях права у конкретних справах і зобов'яже всі нижчестоящі суди вирішувати судові конфлікти за напрацьованими Верховним Судом прецедентом, то свавілля і корупція в судах будуть зведені до мінімуму. Найважливішою формою державного контролю як засобу забезпечення загальнодержавних інтересів є діяльність Генеральної прокуратури України і органів на місцях.

Наглядові функції прокуратури за виконанням законів є вищою формою державного контролю щодо забезпечення загальнодержавних інтересів, однак в останні роки реформування органів прокуратури призвело до того, що повністю ліквідовано інститут загального нагляду прокуратури.

Були часті випадки корупційних вимагань і заступництва порушень законів по відношенню до бізнесу. Тому скасування загального нагляду прокуратури по відношенню до юридичних осіб – цілком зрозумілий і виправданий захід. Однак скасування загального нагляду прокуратури стосовно захисту конституційних прав і свобод громадян є мірою передчасною і збитковою. Треба усвідомлювати, і реформатори зобов'язані були враховувати, що Україна – найбідніша країна Європи, де за даними ООН понад 60 % населення живе за межею бідності, а майже 85 % не можуть дозволити собі скористатися послугами суду. Судові витрати для захисту своїх прав і свобод у суді практично непосильні для більшості громадян України, тому звернення до органів прокуратури за захистом своїх прав і законних інтересів є для них практичною можливістю захистити себе від свавілля чиновників та інших правопорушників.

Вважається, що загальний нагляд прокуратури за дотриманням конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, як фізичних осіб, повинен бути збережений і забезпечений в функціональній діяльності органів прокуратури. Тут громадяни отримували б мобільну безкоштовну і владну примусову допомогу в справі забезпечення законності і правопорядку з боку держави, а конституційні права і свободи громадян є одним з предметів загальнодержавних інтересів.

У юридичній літературі неодноразово обговорювалося питання про таке соціальне явище, як контрольна влада – самостійна гілка влади в системі поділу влади. Контроль як сутнісна органічна частина державної влади можна розглядати як самостійне соціальне явище, що має свій предмет і метод діяльності, а також інституційне оформлення.

Об'єктивну інформацію про роботу державного механізму може дати тільки зовнішній, по відношенню до контрольованої системи, контроль, тобто контроль, що функціонує не всередині, а над контрольованою системою. Слід враховувати й те, що відносини державних органів будуються на принципах особистої відданості і кругової поруки. А тому приховування недоліків, порушень законів, акцентування успіхів – звичайна практика внутрішньовідомчих контролерів.

Не можна при внутрішньовідомчому контролі покладати великі надії на структури, що працюють в підпорядкуванні президента, уряду або в системі парламенту. Там зазвичай немає політичної волі для боротьби з корупцією. Політичні інтереси цих структур не дозволяють проводити неупереджені розслідування фактів про корупцію, оскільки це часто суперечить їх політичній кон'юнктурі. Тому вести безкомпромісну боротьбу з правопорушниками незалежно від посади, партійної приналежності і старих заслуг може тільки незалежний наглядовий орган, який керується конституцією та законом.

Багато хто сподівається на самостійність органів прокуратури. Однак слід врахувати, що прокурори призначаються і звільняються з посади фактично по волі президентського оточення. Видимість самостійності органів прокуратури завжди демонструється, але як тільки виникає питання про розслідування корупції у вищих ешелонах влади, прокуратура стає або вкрай пасивною, або політично упередженою.

У документах, які аналізують підсумки боротьби з корупцією в різних країнах, звертається увага на таке: якщо контрольні органи входять в ту чи іншу гілку влади, то вони можуть використовуватися в особистих і групових інтересах владної структури для збору компромату на політичних противників, для шантажу, вибіркового залучення до відповідальності.

Не рятує становище й така форма правління, як парламентська республіка, коли парламентська більшість формує уряд, а отже, органи контролю, підлеглі уряду, забезпечують його діяльність поза контролем, в тому числі і з боку правоохоронних органів. Поглиблюючи демократію, необхідно максимально реалізувати принцип поділу праці між органами держави, поглибити спеціалізацію, що дасть змогу досягти найвищої якості управління. І перед контрольною гілкою влади стоїть відносно вузьке завдання – з'ясування реального стану справ в державному механізмі, незалежно від того, кому це вигідно, чиїм інтересам суперечить. Контрольна гілка влади повинна бути поза партійністю, ідеологічними уподобаннями і коливаннями політичної кон'юнктури.

Органи контролю повинні чітко й неупереджено виявляти, і констатувати будь-яке порушення закону. Звичайно, слід пам'ятати, що контрольну функцію в повному обсязі і професійно можуть виконати тільки спеціальні органи, які працюють на офіційному рівні державного апарату. Громадські організації в умовах українського дикого капіталізму існують або за підтримки держави, або великого капіталу, а тому їх контроль не може бути об'єктивним. Крім цього, сучасне управління і вся державна служба – досить складний процес, що вимагає спеціальних знань і досвіду, щоб професійно виявити злочини та правопорушення, вчинені професіоналами-управлінцями.

Контрольна гілка влади повинна формуватися як повноцінна протизвага іншим трьом гілкам, але головне, як влада, що здійснює контроль від імені народу, а не від імені державних органів.

Світова практика роботи державного апарату переконує, що політична корупція поряд з комерційними структурами і злочинними угрупованнями має місце і серед глав держав, і керівників урядів, і депутатів парламентів, і вождів політичних партій. Тому проблема полягає в тому, що в країні не повинно бути осіб поза повсякденного, гласного і об'єктивного контролю. І такий контроль має виконувати незалежна гілка влади, яка формується самим народом шляхом виборів керівних чиновників контрольної відомства. Цим може бути досягнуто перший принцип організації і діяльності народного контролю – незалежність.

Другий принцип – це деполітизація. Члени органів контролю повинні бути поза партійних пристрастей і партійної діяльності.

Третій принцип – це гласність, що досягається через публікацію всіх результатів перевірок у спеціальному друкованому органі, крім даних, що становлять державну таємницю.

Четвертий принцип – повне забезпечення її необхідними засобами і кадровим потенціалом, фінансуванням і т.д. Контролери повинні отримувати зарплату в кілька разів вище, ніж найбільш високооплачувані чиновники.

П'ятий принцип – це колегіальність у роботі контролюючих органів, що унеможливить свавілля, самодурство, суб'єктивізм і упередженість при проведенні контролю.

Шостий принцип – законність. Правовою базою діяльності органів контролю повинні бути Конституція України, спеціальний закон про контроль і контрольні органи, інші законодавчі акти. Головне, щоб ці органи керувалися законом, а не вказівками начальників.

Сьомим принципом організації та діяльності органів незалежного контролю є системність. Мережа органів контролю повинна охоплювати всю країну і контролювати діяльність всього державного апарату від верху до низу по вертикалі й горизонталі.

Вважається, що наявність такої контрольної влади стала б потужною основою для реальної боротьби з корупцією, а не політичних спекуляцій, коли її використовують як засіб боротьби за владу, для розправи з політичними противниками.

Інституційна реалізація контрольної влади може бути здійснена через спеціальний державний орган – Комітет державного контролю України, який повинен складатися з двох взаємодоповнюючих підсистем: теоретико-методологічної та функціональної.

Теоретико-методологічний центр Комітету державного контролю повинен забезпечувати теоретико-методологічне обґрунтування форм, методів, способів і прийомів державного контролю, а функціональний центр – безпосередню практику державного контролю через структурні підрозділи по всій країні.

Комітет державного контролю було б доречно створювати за принципом організації та діяльності Служби безпеки України. Головне тут – забезпечити повну незалежність контрольних органів від бюрократії.



тичних структур всіх гілок влади, а також від впливу ідеології політичних партій і кон'юнктури інтересів олігархічних груп. Немає сумніву, що контроль, організований за принципом окремої незалежної гілки влади, здатний реалізувати в якості окремого засобу будь-які загальнодержавні інтереси, а це і є досягнення законності та правопорядку в нашому суспільстві.

<sup>1</sup> Современный социологический словарь. – М., 2009. – С. 235.

#### Резюме

##### **Сіренко В.Ф. Контроль як засіб забезпечення загальнодержавних інтересів.**

У статті розглянуто філософсько-методологічні аспекти забезпечення механізмів контролю в сучасній державі в умовах суперечності між загальнодержавними та громадськими інтересами, висвітлено практичні проблеми запровадження та функціонування парламентського контролю над виконавчою владою, вивчається досвід побудови системи стримувань та протитягів в умовах поділу влади в зарубіжних країнах та можливості його запозичення в Україні.

**Ключові слова:** інтереси, загальнодержавні інтереси, громадські інтереси, контроль, парламентський контроль.

#### Резюме

##### **Сіренко В.Ф. Контроль как средство обеспечения общегосударственных интересов.**

В статье рассмотрены философско-методологические аспекты обеспечения механизмов контроля в современном государстве в условиях противоречия между общегосударственными и общественными интересами, освещены практические проблемы внедрения и функционирования парламентского контроля над исполнительной властью, изучается опыт построения системы сдержек и противовесов в условиях разделения властей в зарубежных странах и возможности его заимствования в Украине.

**Ключевые слова:** интересы, общегосударственные интересы, общественные интересы, контроль, парламентский контроль.

#### Summary

##### **Sirenko V. Control as a means of ensuring national interests.**

The article deals with philosophical and methodological aspects of providing control mechanisms in a modern state in the conditions of contradiction between state and public interests, describes the practical problems of implementation and functioning of parliamentary control over the executive power, examines the experience of constructing a system of checks and balances in the conditions of separation of authorities in foreign countries and opportunities of its borrowing in Ukraine.

**Key words:** interests, national interests, public interests, control, parliamentary control.