

УДК 342.95+351.74(477)

О. М. Музичук

ПРЕЗИДЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Сформульовано поняття та визначено особливості президентського контролю за діяльністю правоохоронних органів. Президентський контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні запропоновано визначити як один із видів державного контролю, що здійснюється Президентом України як безпосередньо під час реалізації ним нормотворчих та установчих повноважень, так і за допомогою спеціально утворених ним органів (підрозділів, служб) з перевірки дотримання правоохоронними органами чинного законодавства, якості виконання покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих повноважень. Такий спеціалізований орган президентського контролю, як Рада національної безпеки і оборони України, не лише контролює діяльність правоохоронних органів, а й координує її.

Ключові слова: контроль, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, президентський контроль.

Одним із видів контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні є державний, до підвидів якого ми відносимо: парламентський, президентський та урядовий контроль, контроль міністерств та відомств, контроль місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів влади, судовий контроль. Кожен із вищевказаних підвидів державного контролю займає особливе місце у його структурі, має відповідні ознаки (рисни), які вказують на його особливості. Проте, об'єднуючим чинником зазначених підвидів контролю, що охоплюються таким терміном як «державний контроль», є те, що суб'єкти його здійснення представляють державу, відповідно, називаються державними.

Проблеми державного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні були предметом наукових досліджень О. М. Бандурки, В. Т. Білоуса, І. В. Бондаренка, В. М. Гаращука, С. Ф. Денисюка, А. Т. Комзюка, А. М. Куліша, А. М. Кучука, М. І. Мельника, Т. О. Пікулі, Ю. С. Плигуна, В. Г. Фатхутдінова, М. І. Хавронюка, М. О. Шиліна, Ю. С. Шемшученка та багатьох інших авторів. Проте, незважаючи на його досить поширене використання у назві та тексті законодавчих та підзаконних актів, сутність, значення та особливості державного контролю як одного з найпоширеніших способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні нез'ясовані й понині. Як у чинному законодавстві, так і науковій літературі віднесення до суб'єктів державного контролю тих із них, що не мають статусу державних (наприклад, органи місцевого самоврядування), є найбільш поширеною помилкою. І навпаки – має місце невіднесення до суб'єктів державного контролю усіх

державних органів, наприклад, місцевих державних адміністрацій. Досить часто державний контроль розглядається як синонім термінів «контроль у державному управлінні», «цивільний контроль», «контроль органів виконавчої влади», що також є необґрунтованим, оскільки державний контроль є одним із видів контролю в державному управлінні та цивільного контролю, а контроль органів виконавчої влади є лише одним із його підвидів, який найбільш чітко вказує на його призначення та особливості в державі.

Метою цієї статті є характеристика президентського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, у зв'язку з чим планується визначити його поняття та особливості.

Президентський контроль є найменш дослідженим із підвидів державного контролю за діяльністю правоохоронних органів. Підставою для такого висновку є лише поодинокі праці науковців, у яких визначаються його сутність, місце, призначення та особливості серед інших видів контролю [1]. Інколи під час характеристики окремих видів контролю президентський контроль розглядається у підрозділах (параграфах), присвячених аналізу інших видів державного контролю [2, с. 251], або розглядається у комплексі з іншими його підвидами [3, с. 37; 4, с. 49–50; 5, с. 96–97].

У поодиноких працях визначаються повноваження та форми реалізації президентського контролю за діяльністю окремих правоохоронних органів. Наприклад, В. В. Марков наголошує на тому, що «основними формами контрольної діяльності Президента України є: прийняття нормативних актів; формування кадрової політики ОВС (призначає на посади та звільняє з посад вище командування, присвоює вищі спеціальні звання); внесення пропозицій щодо загальної структури, чисельності, визначення завдань та функцій ОВС» [3, с. 38].

У цілому погоджуючись із вищенаведеними формами реалізації контрольних повноважень Президента України, вважаємо, що лише наведеними його контрольні повноваження не вичерпуються. Наприклад, він утворює допоміжні органи (Раду національної безпеки і оборони України) або призначає відповідних осіб, завданням яких є здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів у цілому або окремих із них.

Контрольні повноваження Президента України, об'єктом яких є правоохоронні органи України, визначені в Конституції України, законах України «Про основи національної безпеки України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», низці інших законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, зокрема і тих, які визначають правовий статус окремих правоохоронних органів. Наприклад, в окремих законодавчих актах, які визначають правовий статус правоохоронних органів, президентському контролю

присвячено окремі статті (ст. 32 Закону України «Про Службу безпеки України»; ст. 30 Закону України «Про Державну прикордонну службу України») [6; 7]. Аналіз таких нормативно-правових актів дозволив визначити, з нашої точки зору, вичерпний перелік повноважень Президента України як глави держави та утворюваних ним допоміжних органів. Так, Президент України здійснює контроль за діяльністю правоохоронних органів як безпосередньо, так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України та створювані ним у разі необхідності допоміжні служби. Зокрема, він:

1. Видає укази і розпорядження з питань правоохоронної діяльності, які є обов'язковими до виконання на території України.

2. Наділений правом вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, зокрема, і тих з них, які стосуються правоохоронної діяльності.

3. Зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України, які стосуються правоохоронної діяльності з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

4. Вносить пропозиції щодо загальної структури, чисельності, визначення функцій правоохоронних органів. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 19 Закону України «Про Службу безпеки України» кількісний склад співробітників Служби безпеки України визначається Президентом України за поданням голови Служби безпеки України, виходячи з потреб надійного захисту державної безпеки України, у межах встановленого бюджету [6].

5. Розглядає перед внесенням на затвердження Верховною Радою України розроблені Кабінетом Міністрів України загальнодержавні програми правоохоронного спрямування.

6. Утворює допоміжні органи, однією або основною функцією яких є контроль за діяльністю правоохоронних органів.

7. Призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України.

8. Вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади голови Служби безпеки України.

9. Утворює, реорганізовує та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, зокрема і правоохоронні.

10. Здійснює загальне керівництво деякими правоохоронними органами, наприклад, Службою зовнішньої розвідки України (ст. 6 Закону України «Про Службу зовнішньої розвідки України») [8].

11. Нагороджує державними нагородами, присвоює вищі військові звання та інші вищі спеціальні звання і класні чини. Наприклад, п. 8 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що класні чини державного радника юстиції України,

державного радника юстиції 1, 2 і 3 класів присвоюються Президентом України [9].

12. Аналізує діяльність правоохоронних органів у здійсненні заходів з виконання державних програм профілактики і протидії злочинності та адміністративної деліктності, інших загальнодержавних правоохоронних програм.

Як було зазначено вище, з метою реалізації покладених на Президента України контрольних повноважень він може створювати допоміжні органи (служби та підрозділи), правовий статус яких як суб'єктів контролю визначається законодавчими чи підзаконними актами. Такими органами є:

1. Рада національної безпеки і оборони України, яка: контролює та координує діяльність правоохоронних органів щодо забезпечення національної безпеки; розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які стосуються участі правоохоронних органів у забезпеченні національної безпеки; залучає контрольні, інспекційні та наглядові органи для здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених в дію указами Президента України.

2. Адміністрація Президента України, яка: здійснює моніторинг діяльності правоохоронних органів, за результатами якого готує на розгляд Президентові України відповідні пропозиції; здійснює в установленому порядку експертизу прийнятих Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та іншими правотворчими органами загальнодержавних нормативно-правових актів правоохоронного спрямування; опрацьовує пропозиції з вирішення кадрових питань правоохоронних органів, що належать до повноважень Президента України, в тому числі питань призначення, погодження призначення на посади, звільнення з посад, тощо керівників правоохоронних органів; здійснює контроль за виконанням указів, розпоряджень, доручень Президента України.

3. Окремі структурні підрозділи Адміністрації Президента України, насамперед, Головний контрольний департамент та Головний департамент з питань діяльності правоохоронних органів та протидії корупції. Зокрема, Головний контрольний департамент здійснює: контроль за додержанням строків, установлених для виконання актів, доручень Президента України; проведення в разі потреби поглибленого вивчення і перевірок стану виконання актів та доручень Президента України із залученням відповідних органів та фахівців; заслуховування на нарадах або спеціальних засіданнях повідомлень посадових осіб про виконання актів Президента України. Головний департамент з питань діяльності правоохоронних органів та протидії корупції: вивчає та аналізує діяльність правоохоронних органів, їх готовність до виконання покладених на них завдань; здійснює контроль та експертний аналіз стану

додержання правоохоронними органами вимог законодавства України та відповідних міжнародних договорів України; вивчає питання організаційної діяльності та кадрового забезпечення правоохоронних органів; вивчає матеріали та бере участь у підготовці висновків і пропозицій щодо призначення кандидатур на посади керівників правоохоронних органів та їх підрозділів, що замінюються особами вищого офіцерського (начальницького) складу, нагородження державними нагородами, а також присвоєння вищих військових, спеціальних звань і класних чинів працівникам правоохоронних органів.

4. Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України: здійснює контроль за додержанням органами і підрозділами Служби безпеки України конституційних прав громадян і законодавства в оперативно-розшуковій діяльності та діяльності у сфері охорони державної таємниці; вивчає положення, накази, розпорядження, інструкції та вказівки Служби безпеки України з метою визначення їх відповідності Конституції і законам України; розглядає інформацію з основних питань діяльності Служби безпеки України, випадки порушення законодавства та вносить за результатами розгляду в установленому порядку відповідні пропозиції; бере участь у комплексних інспекторських та тематичних перевірках Служби безпеки України [10].

На нашу думку, призначення Президентом України осіб, основною функцією яких буде здійснення контролю – Уповноважених Президента України з питань контролю, за прикладом Служби безпеки України, необхідно також поширити і на інші правоохоронні органи.

Таким чином, президентський контроль до певної міри схожий із парламентським, оскільки контроль за діяльністю правоохоронних органів здійснюється ними під час нормотворчої та установчої діяльності. Як парламентський, так і президентський контроль за діяльністю правоохоронних органів може бути прямим, який здійснюється Верховною Радою України чи Президентом України безпосередньо, або непрямим, який здійснюється їх структурними підрозділами або уповноваженими особами. У той же час такий спеціалізований орган президентського контролю, як Рада національної безпеки і оборони України, не лише контролює діяльність правоохоронних органів, а й координує її [11].

Завершуючи характеристику президентського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, пропонуємо визначити його як один із видів державного контролю, що здійснюється Президентом України як безпосередньо під час реалізації ним нормотворчих та установчих повноважень, так і за допомогою спеціально утворених ним органів (підрозділів, служб) з перевірки

дотримання правоохоронними органами чинного законодавства, якості виконання покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих повноважень.

Список використаних джерел: 1. Тарасов А. Президентский контроль за правоохранительной деятельностью / А. Тарасов // Профессионал. – 2002. – № 4. – С. 12–15. 2. Гаращук В. М. Контроль і нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук // Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – С. 247–268. 3. Марков В. В. Адміністративно-правові засади діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення законності і дисципліни в ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Марков В'ячеслав Валерійович. – Харків, 2009. – 216 с. 4. Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пахомов Володимир Васильович. – Харків, 2007. – 187 с. 5. Тараненко О. М. Забезпечення законності в діяльності митних органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тараненко Олександр Миколайович. – Одеса, 2006. – 203 с. 6. Про Службу безпеки України : закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382. 7. Про Державну прикордонну службу України : закон України від 3 квіт. 2003 р. № 662-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208. 8. Про Службу зовнішньої розвідки України : закон України від 1 груд. 2005 р. № 3160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 8. – Ст. 94. 9. Про прокуратуру : закон України від 1 трав. 2014 р. № 1789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>. 10. Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України : указ Президента України від 18 трав. 2007 р. № 427/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 37. – Ст. 1450. 11. Про Раду національної безпеки і оборони України : закон України від 5 берез. 1998 р. № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

Надійшла до редколегії 20.06.2014



Музычук А. Н. Президентский контроль за деятельностью правоохранительных органов в Украине

Сформулировано понятие и определены особенности президентского контроля за деятельностью правоохранительных органов. Президентский контроль за деятельностью правоохранительных органов в Украине определён как один из видов государственного контроля, осуществляемого Президентом Украины как непосредственно во время реализации им нормативных и учредительных полномочий, так и с помощью специально созданных им органов (подразделений, служб) по проверке соблюдения правоохранительными органами действующего законодательства, качества выполнения возложенных на них задач, функций и обязанностей, реализации предоставленных полномочий.

Такой специализированный орган президентского контроля, как Совет национальной безопасности и обороны Украины, не только контролирует деятельность правоохранительных органов, но и координирует её.

Ключевые слова: контроль, правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, президентский контроль.

Muzychuk O. M. Presidential control over law enforcement agencies' activity in Ukraine

The notion of presidential control over law enforcement agencies' activity is formulated and its features are determined. It is stressed that one of the kinds of control over law enforcement agencies' activity in Ukraine is the state control. It is offered to include the following subspecies to the state control: parliamentary, presidential and governmental control, control of ministries and agencies, control of local state administrations and other local authorities, judicial control. It is concluded that each of the above subspecies of the state control has a special place in its structure, with appropriate attributes (features), indicating its character. However, the unifying factor of these subspecies of the control, covered by such a term as «state control», is the fact that the subjects of its realization represent state, and respectively are called state. It is emphasized that the peculiarity of the presidential control is somewhat similar to the parliamentary, whereas the control over law enforcement agencies is carried out by them while rule-making and constituent activities. Both parliamentary and presidential control over law enforcement agencies' activity may be direct that is realized by Verkhovna Rada of Ukraine or the President of Ukraine or indirect, realized by their departments or authorized persons. At the same time, such a specialized agency of the presidential control as the National Security and Defense Council of Ukraine not only controls law enforcement agencies' activity but coordinate it. Presidential control over law enforcement agencies' activities in Ukraine is offered to define as a kind of the state control exercised by the President of Ukraine directly during the realization of normative and statutory authorities, and by means of specially formed agencies (departments, services) to verify law enforcement agencies on compliance with the law, quality of performing their duties, functions and responsibilities, realization of their authorities.

Keywords: control, law enforcement agencies, law enforcement activity, presidential control.