

УДК: 351.741

О. Б. Андреева

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІЛІЦІЇ

Уточнено систему суб'єктів контролю за діяльністю міліції, визначено місце та особливості Верховної Ради України серед інших суб'єктів контролю за діяльністю міліції; надано пропозиції щодо внесення змін та доповнень у чинне законодавство із зазначених питань.

Уточнена система субъектов контроля за деятельностью милиции, определено место и особенности Верховной Рады Украины среди других субъектов контроля за деятельностью милиции; даны предложения относительно внесения изменений и дополнений в действующее законодательство по указанным вопросам.

The system of subjects' control after police activity is specified. The place and peculiarities of Verkhovna Rada of Ukraine among other control subjects after police activity are determined. Some offers about alteration and amendments to legislation in force on mentioned problems are made.

Суб'єкти різних видів контролю за діяльністю міліції (державного, самоврядного, внутрівідомчого, міжвідомчого, спеціалізованого, громадського тощо) були предметом наукових досліджень О. М. Бандурки, В. М. Гарашука, І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва, О. М. Музичука, В. В. Новікова, О. П. Рябченко, В. П. Петкова тощо. Роботи зазначених та інших авторів мають важливе наукове та практичне значення. Висновки і рекомендації, що містяться в них, сприяють подальшому вдосконаленню законодавства в адміністративно-правовій сфері, формують загальнотеоретичну основу для подальших досліджень системи контролю за діяльністю правоохоронних органів, зокрема міліції. Проте у вітчизняній юридичній науці питання парламентського контролю за діяльністю міліції висвітлені недостатньо, в існуючих наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики, без комплексного підходу, що свідчить про актуальність обраної тематики.

Мета статті полягає у визначенні місця та особливостей Верховної Ради України серед інших суб'єктів контролю за діяльністю міліції. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: уточнити систему суб'єктів контролю за діяльністю міліції, визначити їх загальні особливості; охарактеризувати суб'єктів парламентського контролю за діяльністю міліції; надати пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства із зазначених питань.

Важливим та необхідним елементом системи будь-якого контролю, зокрема контролю за діяльністю міліції, є суб'єкт. У теорії управління суб'єкт розглядається як управляюча підсистема, яку представляють окремі особи, тобто люди чи їх об'єднання [1, с. 23]. Згідно із основними положеннями теорії управління суб'єктом управління в суспільстві є складна система галузевих і територіальних, державних і недержавних органів і організацій, з чим ми повністю погоджуємося. Теоретики з державного управління пропонують різні визначення поняття «суб'єкт управління» Наприклад, В. Я. Малиновський під таким розуміє «систему, наділену певною компетенцією і державновладними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю в форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання» [2, с. 22–23].

Своє визначення поняття «суб'єкт управління» пропонують і науковці системи ОВС. Так, В. М. Пілшкін зазначає, що

«суб'єктами управління в ОВС є керівники та управляючі апарати, які діють на відповідних рівнях і складають у своїй сукупності управляючу підсистему всієї системи даних органів у цілому і кожного з них окремо» [3, с. 22]. О. М. Бандурка під суб'єктом управління розуміє структурно окреслені спільноти людей з органами управління, які формуються ними, та керівним складом (на персональному рівні), наділені управлінськими функціями, що у зв'язку з цим здійснюють управлінську діяльність [4, с. 11].

Контроль за діяльністю міліції здійснюється широким колом суб'єктів, система яких отримала законодавче закріплення. Так, у ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» зазначено, що система контролю складається з: парламентського контролю; контролю, здійснюваного Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів та нагляду з боку органів прокуратури; громадського контролю, а суб'єктами такого контролю є: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; прокуратура України; судові органи України; громадяни України та громадські організації, утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засоби масової інформації [5].

На мою думку, наведена стаття Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» потребує деякого уточнення. По-перше, не можна погодитись із віднесенням до суб'єктів контролю органи прокуратури, оскільки вони здійснюють не контроль, а нагляд, що визначено у спеціальному законодавстві [5] та підтримується переважною більшістю науковців. Зважаючи на те, що суб'єкти контролю наділені обмеженими контрольними повноваженнями, оскільки у переважній більшості випадків не мають права самостійно втручатися в оперативну діяльність правоохоронних органів і органів Воєнної організації, самостійно притягувати правопорушників до юридичної відповідальності, ми пропонуємо у назві та тексті Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» слово «контроль» замінити на «нагляд», що буде більш обґрунтованим та відповідатиме

сутності використовуваної термінології. Крім того, така термінологічна заміна буде відображати сутність та основне призначення закріплених у цьому Законі суб'єктів, зокрема прокуратури, віднесення якої до контрольних органів є дещо перебільшеним та не відповідає чинному законодавству. Однак, запобігаючи термінологічній плутанині з досліджуваних питань, надалі (до внесення відповідних змін та доповнень до чинного законодавства) ми будемо використовувати термін «контроль». По-друге, вважаємо недоцільним виокремлення як окремого суб'єкта контролю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, оскільки він є представником Верховної Ради. До того ж у Верховній Раді контроль можуть здійснювати і такі суб'єкти, як: комітети Верховної Ради України, тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, Рахункова палата та окремі народні депутати. Те ж саме стосується і Ради національної безпеки і оборони України, яка відповідно до ст. 107 Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони *при Президентові України* (виділено нами – О. А.) [6].

Таким чином, до суб'єктів контролю за діяльністю міліції ми відносимо: Верховну Раду України; Президента України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; судові органи України; громадян України та громадські організації; засоби масової інформації.

До особливостей суб'єктів контролю за діяльністю міліції пропонуємо віднести такі: складність і розгалуженість їх системи, оскільки контроль за діяльністю міліції здійснюється державними органами, які належать до різних гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової), та їх посадовими особами, а також громадськими об'єднаннями (організаціями), у тому числі і тими, що функціонують в органах міліції; законодавче закріплення системи суб'єктів контролю за діяльністю міліції отримала; обмеженість контрольних повноважень суб'єктів контролю, оскільки у переважній більшості випадків вони не мають права самостійно втручатися в оперативну діяльність органів міліції, самостійно притягувати правопорушників до юридичної відповідальності.

Так, у ст. 75 Конституції України зазначено, що: «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – *Верховна Рада України*» [6]. У той же час Верховна Рада здійснює й інші функції, насамперед установчу та контрольну. Парламентський контроль є найвищим видом державного контролю в Україні, що зумовлено статусом Верховної Ради України, яка є представ-

ницьким органом усього народу України, єдиним органом законодавчої влади в системі органів Української держави.

Необхідно погодитись з В. Медведчуком, який зазначає, що «відповідно до Конституції України, Верховна Рада здійснює не тільки законодавчу, але й установчі та контрольні функції» [7, с. 6]. В. В. Копейчиков контрольні повноваження вважає одним із найважливіших повноважень парламенту [8, с. 129]. У науковій літературі зазначається, що об'єктом парламентського контролю може бути і діяльність глави держави [9, с. 126], діяльність державних чи приватних корпорацій, а також певних підприємницьких об'єднань у випадках здійснення ними публічних функцій [10, с. 425]. В. Б. Авер'янов парламентський контроль називає «особливою формою державного контролю, котра виходить за межі традиційного уявлення про державний контроль як засіб забезпечення законності у державному управлінні..., метою якого є: встановлення не тільки відповідності діяльності на території України або в межах її інтересів за кордоном Конституції і законам України, а й доцільності, соціально-економічної та політичної обґрунтованості діяльності; виявлення відхилень від конституційних вимог, державних програм; визначення причин незаконної або недоцільної діяльності та засобів, спрямованих на вдосконалення, раціоналізацію, розвиток об'єкта контролю; виявлення передумов притягнення винних до відповідальності» [11, с. 365].

Вихідним загальним конституційним положенням про парламентський контроль є п. 33 ст. 85 Конституції України, згідно з яким до повноважень Верховної Ради України належить «здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією» [6]. Інші пункти зазначеної статті вказують на контрольні повноваження, що стосуються тих чи інших об'єктів парламентського контролю. В окремій статті Конституції вказується на контроль Верховної Ради України за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 101) [6].

У ході здійснення цивільного контролю за діяльністю міліції Верховна Рада України наділена такими повноваженнями: прийняття законів та підзаконних правових актів з питань правоохоронної діяльності у цілому і міліції зокрема; визначення засад внутрішньої політики, зокрема з питань охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю; визначення основ національної безпеки і забезпечення громадського правопорядку; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Міністерства внутрішніх справ України; визначення основ правового і соціального захисту та видів пенсійного забезпечення працівників міліції; визначення розміру витрат на забезпечення виконання

покладених на міліцію завдань та функцій при затвердженні Державного бюджету України; розгляд за поданням Кабінету Міністрів України і затвердження загальнодержавних програм реформування та розвитку міліції; розгляд стану і доцільності використання бюджетних коштів, виділених на потреби забезпечення громадського порядку при обговоренні звітів і доповідей Кабінету Міністрів України про виконання Державного бюджету України; обговорення ходу реформування правоохоронних органів держави у форматі «Дня Уряду України» та на парламентських слуханнях; визначення порядку збереження державної таємниці при інформуванні громадськості про діяльність міліції; призначення за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, зокрема керівника МВС.

Відповідно до ст. 89 Конституції України Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів. Верховна Рада України у 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 проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Для вивчення, підготовки і попереднього розгляду окремих питань у сфері національної безпеки та правоохоронної діяльності Верховна Рада України в межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, – тимчасові слідчі комісії, які діють у порядку, встановленому законом.

Контрольними повноваженнями наділені народні депутати України, зокрема вони: реалізують право законодавчої ініціативи щодо правового регулювання проблем національної безпеки і правоохоронної діяльності; беруть участь в обговоренні законопроектів та інших питань, пов'язаних з правоохоронною діяльністю, на засіданнях Верховної Ради України, «Днях Уряду України», парламентських слуханнях, у парламентських комітетах і комісіях; звертаються на сесії Верховної Ради України із запитом з питань боротьби зі злочинністю та інших аспектів правоохоронної діяльності до керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у тому числі до посадових осіб органів міліції, які зобов'язані у встановлений

законом термін повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

Відповідно до ст. 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. А у ст. 11 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» зазначено, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, здійснюючи повноваження, визначені Конституцією України, цим та іншими законами України: перевіряє за своєю ініціативою чи за дорученням Верховної Ради України або за зверненням громадянина чи громадської організації стан додержання конституційних прав і свобод осіб, які проходять службу в ОВС; має право запитувати та отримувати від керівників та інших службових (посадових) осіб правоохоронних органів, при неухильному дотриманні встановленого режиму таємності, документи, матеріали та пояснення, необхідні для здійснення повноважень, покладених на них законом; користується правом невідкладного прийому службовими (посадовими) особами правоохоронних органів; для здійснення своїх функцій має право безперешкодно, у тому числі без попередження, відвідувати, при дотриманні встановленого режиму правоохоронні органи, а також бути присутнім на засіданнях колегіальних органів правоохоронних органів при обговоренні питань, що належать до повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

У щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини окремо відображається стан справ із додержанням конституційних прав і свобод військовослужбовців та працівників правоохоронних органів, пропозиції щодо зміцнення законності, усунення недоліків і порушень у діяльності відповідних складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави. Так, в одній із щорічних доповідей омбудсман Н. Карпачова зазначала: «тенденції щодо зменшення тортур в ОВС немає. Катування громадян у міліції продовжують мати масовий і системний характер» [12, с. 5].

Відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» останній виконує такі завдання, як: 1) захист прав та свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з

Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу [13].

Беручи до уваги те, що права та свободи громадян реалізуються і під час діяльності юридичних осіб, вважаємо доцільним у ст. 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» серед завдань омбудсмана передбачити окремий пункт такого змісту: «Захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, проголошених Конституцією України, законами і підзаконними актами України та міжнародними договорами України». Більше того, потребує зміни сама назва вищенаведеної статті Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», яка називається: «Мета парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина», оскільки аналіз змісту цієї статті надав змогу зробити висновок, що у ній йдеться не про мету, а про конкретні завдання, які повинен виконувати Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Таким чином, пропонуємо назву ст. 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» викласти у такій редакції: «Завдання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо контролю за додержанням прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб».

Для виконання своїх завдань омбудсман наділений відповідними правами, перелік яких закріплений у ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», серед яких доцільно передбачити і такі, як: вимагати проведення парламентських розслідувань за фактами резонансних правопорушень; повідомляти через засоби масової інформації про факти порушення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб; викликати посадових осіб та окремих громадян для отримання інформації про факти правопорушень; зберігати, носити і застосовувати зброю.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» підставами для провадження справ та призначення перевірок є: 1) звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників; 2) звернення народних депутатів України; 3) власна ініціатива.

Вважаємо, що дана стаття обмежує коло підстав для провадження справ та призначення відповідних перевірок. На мою думку, такою підставою повинна бути «будь-яка інформація, незалежно від її джерела, в якій міститься повідомлення про порушення

прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб». Відповідні зміни необхідно внести до чинного Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» контроль за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби правоохоронної діяльності, здійснює від імені Верховної Ради України Рахункова палата, керуючись Законом України «Про Рахункову палату», Бюджетним кодексом України та іншими законами України. Про свою діяльність і стан справ у цій сфері Рахункова палата не рідше одного разу на рік доповідає Верховній Раді України і періодично інформує громадськість, у тому числі через засоби масової інформації.

Таким чином, парламентський контроль є найвищим видом державного контролю в Україні, що зумовлено статусом Верховної Ради України, яка є представницьким органом усього народу України, єдиним органом законодавчої влади в системі органів Української держави. У той же час, відповідно до Конституції України, Верховна Рада здійснює контрольну функцію не лише під час законодавчої, а й під час установчої діяльності (утворення відповідних органів, призначення на посади тощо).

Список літератури: 1. Попов Л. Л. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность, применение и эффективность административных взысканий) / Л. Л. Попов Л. Л., Шергин А. П. – Л. : Наука, 1975. – 250 с. 2. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с. 3. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с. 4. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с. 5. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : закон України від 19 черв. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366. 6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 7. Медведчук В. Державна влада в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / В. Медведчук // Право України. – 1998. – № 4. – С. 2–6. 8. Основи конституційного права України : підручник / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 288 с. 9. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. 10. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. Т. 1–2 / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1996. – 778 с. 11. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / редколегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с. 12. Карпачова Н. Проблема порушення прав людини працівниками ОВС має комплексний характер / Н. Карпачова // Міліція України. – 2005. – № 4. – С. 5. 13. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

Надійшла до редколегії 30.11.2009