

## ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

*МУЗИЧУК Олександр Миколай ович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання Харківського національного університету внутрішніх справ*

УДК 342.95 + 351.74 (477)

*Формулюється поняття і опрделяються особенности парламентского контроля за деятельностью правоохранительных органов.*

Державний контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні є комплексним поняттям, оскільки об'єднує собою такі його підвиди, як: парламентський контроль; президентський контроль; контроль органів виконавчої влади (урядовий контроль, контроль міністерств та відомств, контроль місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів виконавчої влади); судовий контроль, кожен з яких має відповідний суб'єктний склад та особливості.

Метою цієї статті є характеристика парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів, у зв'язку з чим необхідно: з'ясувати ступінь наукової розробки проблеми парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів; визначити його особливості серед інших видів державного контролю.

Серед науковців, які досліджували особливості парламентського контролю у цілому та за діяльністю окремих правоохоронних органів зокрема, варто назвати Ю.Г. Барабаша [1], К.Л. Бугайчука [2, с. 53], С.В. Ківалова та І.К. Залюбовську [167], О.О. Майданик [3], І.І. Троханенко [4, с. 24]. Як вірно відмічає І.К. Залюбовська, протягом тривалого часу у вітчизняній юридичній науці найбільша увага приділялася законодавчій, номінативній, представницькій та установчій функціям парламенту, а його контроль-

на діяльність регламентована фрагментарно [5, с. 9]. Погоджуючись з авторкою у тому, що у науковій літературі переважно досліджувались законодавча, представницька та установча функції, у той же час, не можемо погодитись із її висновком про те, що «контрольна діяльність парламенту регламентована фрагментарно» [5, с. 9], оскільки у п. 33 ст. 85 Конституції України парламентський контроль визначений окремим комплексним повноваженням Верховної Ради України [6]. Слово «комплексним» ми використали невипадково, оскільки контрольні повноваження Верховної Ради України передбачені й іншими пунктами ст. 85 та іншими статтями Основного закону. Зокрема, такими повноваженнями є: контроль за виконанням Державного бюджету України (п. 4 ст. 85 Конституції України); здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України (п. 13 ст. 85 Конституції України); контроль за використанням позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям (п. 14 ст. 85 Конституції України); створення з числа народних депутатів України комітетів Верховної Ради України (ст. 89 Конституції України); контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (ст. 98 Конституції України); парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 101 Конституції України) [6]. Крім цього, контрольні повноваження парламенту та окремих його суб'єктів ви-

значені у Законах України «Про статус народного депутата України», «Про постійні комітети Верховної Ради України», «Про Рахункову палату», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Регламент Верховної Ради України», низці інших законодавчих актів, які регламентують окремі види контролю.

Аналізуючи висновок І.К. Залюбовської про те, що «контрольна діяльність парламенту регламентована фрагментарно» [5, с. 9], виникає справедливе запитання: чи потрібно в Конституції України або окремому законодавчому акті визначати усі контрольні повноваження Верховної Ради України. На нашу думку, зробити це буде вкрай важко, а визначення таких повноважень в окремій статті Основного закону взагалі вважаємо зайвим. Інша річ – визначення контрольних повноважень парламенту залежно від його об'єкту чи предмету. Останній із підходів ми використали під час розробки проекту Закону України «Про контроль за діяльністю правоохоронних органів України».

У той же час, варто відмітити, що у 2003 році на розгляд Верховної Ради України був внесений проект Закону «Про основні засади парламентського контролю в Україні», в преамбулі якого зазначалось, що він «встановлює основні засади такого контролю в Україні...» [7].

Беручи до уваги те, що такий законопроект визначає загальні засади парламентського контролю, тобто охоплює усі його види та підвиди, у ньому повинні були знайти закріплення основні положення Законів України «Про статус народного депутата України», «Про постійні комітети Верховної Ради України», «Про Рахункову палату», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Регламент Верховної Ради України». Натомість, текст зазначеного законопроекту викладено без врахування положень вищеназаних законодавчих актів. Крім того, у ньому не визначено: форми та методи парламентського контролю, адміністративні процедури його здійснення, повноваження та відповідальність суб'єктів та об'єктів парламентського контролю.

У науковій літературі парламентський контроль визначається як: «особлива форма

державного контролю, котра виходить за межі традиційного уявлення про державний контроль» [8, с. 365]; «правова форма діяльності Верховної Ради України, юридична природа якої визначається тим, що парламент в цілому, його органи та депутати перебувають в умовах, коли вони мають безпосередньо використовувати норми права для реалізації конкретних юридичних завдань» [9, с. 31]; «врегульована правовими нормами діяльність Верховної Ради України щодо виявлення відповідності змісту, форм, методів, результатів діяльності органів виконавчої влади, їх керівників та інших посадових осіб Конституції України, вимогам законів» [5, с. 8]; «провідний вид в системі державного контролю, обумовлений самим правом народу, як першоджерела влади, на здійснення контролю за функціонуванням органів і структур, через які влада реалізується, здійснюється народом України – першоджерелом всієї влади» [3, с. 21-22]; «важлива функція Верховної Ради України, яка здійснюється парламентом як безпосередньо, так і його органами, посадовими особами, народними депутатами України, та спеціалізованими допоміжними інституціями – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою, – і спрямована на перевірку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, та підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, з точки зору відповідності цієї діяльності вимогам законності, ефективності та доцільності» [1, с. 7].

На нашу думку, деякі із вищенаведених визначень парламентського контролю потребують уточнення. Наприклад, дискусійною є теза про те, що парламентський контроль «виходить за межі традиційного уявлення про державний контроль» [8, с. 365], оскільки йому, як підвиду державного контролю, характерні усі ознаки останнього, проте, він має низку спеціальних ознак, про які мова буде йти нижче.

Не можемо погодитись із зазначенням того, що парламентський контроль характеризується як «правова форма діяльності Верховної Ради України» [9, с. 31], оскільки

врегулювання контрольних дій правом не вказує на контроль як правову форму діяльності, головним є настання юридичних наслідків.

Досить часто об'єктом парламентського контролю називаються лише уряд [10, с. 216] або «органи виконавчої влади, їх керівників та інші посадові особи» [5, с. 8], що не відповідає дійсності, оскільки його об'єктом є усі без винятку суб'єкти суспільних відносин, діяльність яких регулюється законодавчими актами парламенту, а виявлення недоліків у їх діяльності є підставою внесення змін та доповнень до законодавчих актів, прийняття нових законодавчих актів або скасування чинних. Тут варто погодитись з тезою О.О. Майданник, яка наголошує на тому, що «парламентський контроль охоплює всі основні сфери життєдіяльності суспільства і держави, стратегічні напрямки діяльності всіх органів державної влади» [3, с. 24].

Дещо необґрунтованою виглядає теза про те, що об'єктом парламентського контролю є лише «розташовані на території України об'єкти незалежно від їх підпорядкування і форм власності» [1, с. 7], оскільки низка законодавчих актів, які приймаються за результатом моніторингу суспільних відносин, спрямовані на врегулювання міжнародних відносин, ними також визначається правовий статус об'єктів, які перебувають поза межами кордонів України. Тут необхідно погодитись з О.Ф. Андрійко, яка наголошує на тому, що «метою парламентського контролю є встановлення відповідності діяльності на території України або в межах її інтересів за кордоном Конституції і законам України» [8, с. 365].

Не можемо погодитись із висновком про те, що «парламентський контроль носить комплексний характер і відноситься як до державного, так і до громадського контролю» [1, с. 18], позаяк він є підвидом саме державного контролю. А наголос на тому, що він здійснюється «народом України – першоджерелом всієї влади через його представницький орган – парламент» [3, с. 21-22], як аргумент його віднесення до комплексного виду контролю є непереконливим, оскільки те ж саме можна сказати

про інші види контролю (президентський, урядовий, самоврядний), які також є проявом влади народу, який згідно з ч. 1 ст. 5 Конституції України є єдиним джерелом влади в Україні [1].

І.І. Троханенко формулює поняття парламентського контролю за діяльністю міліції, розуміючи під таким «діяльність Верховної Ради України, її органів і народних депутатів України, а також державних органів, на які у межах їх компетенції покладені відповідні обов'язки щодо запобігання діянням, що суперечать законодавству та державним інтересам України, виявлення й усунення порушень і притягнення винних осіб до відповідальності» [11, с. 25].

Як бачимо, вчена одним із суб'єктів парламентського контролю називає діяльність й інших, крім парламенту України, державних органів, ототожнюючи тим самим різні його види та підвиди, що лише вносить певну плутанину у категоріальний апарат.

У переважній більшості наукових праць, присвячених характеристиці парламентського контролю за діяльністю, як правило, міліції, рідше – інших правоохоронних органів цитуються положення Розділу II Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», яким визначаються контрольні повноваження Верховної Ради України та її окремих колективних та індивідуальних суб'єктів, перелік яких є неповним.

На нашу думку, особливість парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні визначається його суб'єктним складом, їх повноваженнями та формами реалізації таких повноважень, ступенем обов'язковості рішень, які приймаються за його результатами, наслідками, що наступають у результаті його реалізації для підконтрольних об'єктів. Так, суб'єктами парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів є: Верховна Рада України, депутатські об'єднання, комітети Верховної Ради України, слідчі комісії, Рахункова палата – як колективні суб'єкти контролю, а також народні депутати, Голова Верховної Ради України та його заступники, Уповноважений Верховної Ради України з

прав людини – як індивідуальні суб'єкти.

Для суб'єктів парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів характерними є наступні загальні повноваження: надання згоди на призначення найвищого керівництва деяких із правоохоронних органів на підставі і в порядку, встановлених законом; прийняття законодавчих актів правоохоронного спрямування, а також тих із них, які визначають правовий статус правоохоронних органів; затвердження загальнодержавних правоохоронних програм, а також програм реформування правоохоронних органів; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій правоохоронних органів; визначення основ правового і соціального захисту працівників правоохоронних органів.

Спеціальні повноваження суб'єктів парламентського контролю визначено у Законах України «Про статус народного депутата України», «Про постійні комітети Верховної Ради України», «Про Рахункову палату», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Регламент Верховної Ради України», низці інших законодавчих актів, які регламентують окремі його види.

Для парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів характерні спеціальні форми реагування на порушення законності в діяльності правоохоронних органів: прийняття, зміна чи скасування законодавчого акту, який регламентує їх діяльність; парламентське слухання з питань дотримання правоохоронними органами України конституційних гарантій та законності в забезпеченні прав і свобод людини; заслуховування звітів керівників правоохоронних органів; парламентське розслідування; скликання позачергових сесій Верховної Ради України; парламентське подання; депутатський запит; депутатське звернення; згода на призначення найвищого керівництва деяких із правоохоронних органів.

Як і переважна більшість інших суб'єктів контролю за діяльністю правоохоронних органів, контрольна діяльність Верховної Ради України не розповсюджується на їх оперативно-розшукову роботу, дізнання,

досудове слідство, але особливість парламентського контролю полягає у тому, що виявлення недоліків під час здійснення зазначених форм (напрямів, видів) діяльності правоохоронних органів є підставою внесення змін та доповнень до відповідних законодавчих актів, прийняття нових законодавчих актів або скасування чинних. Тобто, має місце загальна схема контролю: виявлення недоліків та відповідне реагування на них. Крім того, Верховна Рада України може змінити функціональну чи організаційно-штатну структуру правоохоронних органів, вносячи зміни, доповнення до законодавчих актів чи приймаючи нові правові акти.

Завершуючи характеристику парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, пропонуємо визначити такий як один із видів державного контролю, що здійснюється колективними та індивідуальними суб'єктами Верховної Ради України, які наділені спеціальними контрольними повноваженнями, та реалізується у спеціальних формах реагування на порушення (недотримання) правоохоронними органами чинного законодавства.

### Література

1. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Барабаш Юрій Григорович ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 205 с.
2. Бугайчук К. Л. Парламентський контроль за дотриманням прав та свобод громадян в діяльності органів внутрішніх справ / К. Л. Бугайчук // Право і безпека. – 2004. – Т. 3. – № 4. – С. 53–57.
3. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. О. Майданник ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 39 с.
4. Троханенко І. Особливості парламентського контролю за діяльністю міліції України / І. Троханенко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 12. – С. 24–26.

**АНОТАЦІЯ**

*Формулюється поняття та визначаються особливості парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів.*

**SUMMARY**

*A concept is formulated and the features of parliamentary control are determined after activity of law enforcement authorities.*

5. Залюбовська І. К.. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / І. К. Залюбовська ; Одеськ. нац. юрид. акад. – О., 2002. – 20 с.

6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Про основні засади парламентського контролю в Україні : Проект Закону / внесений народним депутатом України С. В. Ківаловим [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc2](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2).

8. Андрійко О. Ф. Види державного контролю / О. Ф. Андрійко // Адміні-

стративне право України. Академічний курс : підруч. : У двох томах / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004– . – Том 1. Загальна частина. – 2004. – С. 360-378.

9. Ківалов С. В. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи : монографія / С. В. Ківалов, І. К. Залюбовська. – О. : Юрид. літ-ра, 2004. – 152 с.

10. Зайчук О. В. Сучасна правова енциклопедія / [О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко та ін.] ; за заг. ред. О. В. Зайчука. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.

11. Троханенко І. Особливості парламентського контролю за діяльністю міліції України / І. Троханенко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 12. – С. 24–26.