

КОНТРОЛЬ ДІЯЛЬНОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ

ЖУРАВЛІОВ Анатолій Володимирович - здобувач Міжрегіональної Академії управління персоналом

УДК 351.749(477)

Выполнен анализ административно-правовых основ организации контроля деятельности Управления государственной охраны Украины, определены его основные черты, сущность и значение, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования правового обеспечения законности и эффективности деятельности Управления государственной охраны Украины.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, контроль, нагляд, діяльність, Управління державної охорони України

Важливість і одночасно відповідальність досить широких державно-владних повноважень Управління державної охорони України у правоохоронній сфері, обов'язковий характер його рішень, мілітаризованість і можливість застосування примусу безпосередньо виявляють потребу встановлення дієвої системи контролю та нагляду за організацією та діяльністю даного правоохоронного органу. Разом із тим на сьогодні адміністративне законодавство засади і порядок контролю діяльності Управління державної охорони України регламентує у досить загальному вигляді, що може вказувати на певну формальність такого контролю. При цьому, функціонування Управління державної охорони України носить здебільшого закритий характер, що значною мірою ускладнює можливість широкого й прозорого демократичного цивільного контролю його діяльності. А відтак, у ракурсі підвищення законності

та ефективності діяльності Управління державної охорони України й вбачаються актуальними питання контролю його діяльності.

Зазначимо, що сутність контрольно-наглядової діяльності, у тому числі відносно правоохоронних органів, раніше досліджували такі вчені, як О.Ф. Андрійко, В.М. Гаращук, С.Ф. Денисюк, О.М. Ключев, О.М. Музичук, О.Л. Соколенко та інші. У той же час, такі наукові роботи розкривають насамперед базові теоретичні та практичні питання контролю і нагляду в Україні, характеризуючи загальні механізми контрольно-наглядової діяльності за правоохоронними органами без урахування специфіки статусу, призначення та організації діяльності Управління державної охорони України з огляду на досвід, реалії та сучасні перспективи його функціонування. Саме тому метою нашої роботи є аналіз адміністративно-правових засад організації контролю діяльності Управління державної охорони України, визначення його основних рис, сутності та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямків вдосконалення правового забезпечення законності та ефективності діяльності Управління державної охорони України.

Передусім відмітимо, що профільним Законом України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1] лише досить поверхово врегульовані засади контролю та нагляду за діяльністю Управління державної охорони України, навіть не виокремлюючи

підконтрольність і піднаглядність як засадничі принципи здійснення державної охорони в Україні, що, наприклад, безпосередньо передбачається законопроектом від 09.02.2009 р. реєстр. № 3640 [2] і ст.3 Модельного закону про державну охорону від 15.11.2006 р. № 27-б [3]. Підкреслимо, що розвинена система прозорого контролю та нагляду за організацією та діяльністю Управління державної охорони України виступає невід'ємним фактором належного здійснення державної охорони відповідних органів державної влади та посадових осіб, а також дотримання прав і законних інтересів громадян, організацій та самих охоронюваних осіб. Відтак, контроль і нагляд мають не тільки визначатись як формальні засади діяльності Управління державної охорони України, а втілюватись у конкретних формах одержання широким колом суб'єктів об'єктивних відомостей (без порушення державної таємниці) про функціонування даного правоохоронного органу та прямого чи опосередкованого впливу на нього.

Ключовим напрямком контролю діяльності Управління державної охорони України є парламентський контроль, тим більше, що згідно з ч.1 ст.11 профільного Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1] підконтрольність Верховній Раді України визначається як одна з основних складових статусу даного державного правоохоронного органу спеціального призначення. Особливості парламентського контролю за діяльністю Управління державної охорони України, поперед усього, зумовлюються статусом і повноваженнями Верховної Ради України, що реалізує установчі та законодавчі функції в державі, у тому числі й відносно Управління державної охорони України. Це виявляється у затвердженні відповідного законодавства, що регламентує статус, компетенцію, загальну структуру і чисельність Управління державної охорони України, основи соціально-правового захисту його військовослужбовців.

Наголосимо, що установчі та законодавчі функції Верховної Ради України є вагомим інструментом впливу на Управління державної охорони України з метою

корегування її організації, забезпечення законності та ефективності функціонування. Разом із тим, проведення дійсно дієвого реформування Управління державної охорони України (що ст.8 Закону України від 19.06.2003 р. № 975-IV [4] визначено одним із заходів парламентського контролю) також вимагає прийняття Верховною Радою України відповідних рішень на підставі ґрунтовної й об'єктивної оцінки стану організації та діяльності даного правоохоронного органу. Так, ч.2, 4 ст.25 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1] встановлено систематичне інформування Верховної Ради України Начальником Управління державної охорони України про стан державної охорони, забезпечення прав і свобод людини та додержання чинного законодавства, а щорічно до парламенту ним подається письмовий звіт про діяльність Управління державної охорони України. Щоправда, як на нас, слід уточнити періодичність означеного систематичного інформування (наприклад, один раз на квартал), а також передбачити можливість надання звіту про діяльність Управління державної охорони України частіше ніж один раз на рік за зверненням Верховної Ради України.

Вказані форми інформування Верховної Ради України керівництвом Управління державної охорони України є важливими й обов'язковими елементами парламентського контролю діяльності цього правоохоронного органу. Однак, на рівні із цим має забезпечуватись альтернативність джерел одержання відомостей про діяльність Управління державної охорони України та можливість безпосередньої оцінки стану її законності та ефективності. Такими додатковими інструментами згідно зі ст.ст.86, 89 Конституції України [5], ст.ст.15, 16 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [6], Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [7] виступають утворення та робота комітетів і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України та направлення депутатських запитів і звернень з питань діяльності Управління державної охорони України. До речі, ч.3 ст.25 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-

ВР [1] закріплює обов'язок Управління державної охорони України відповідати тільки на «запити комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України та народних депутатів України», що цілком логічно мало би включати й обов'язок відповідати і на депутатські звернення.

Зазначимо, що згідно зі ст.101 Конституції України [5], ст.ст.1, 3 Закону України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР [8], ст.11 Закону України від 19.06.2003 р. № 975-IV [4] парламентський контроль за додержанням як прав громадян у діяльності Управління державної охорони України, так і прав його військовослужбовців здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. В цілому Уповноважений з прав людини наділений досить широкими повноваженнями по моніторингу стану дотримання прав громадян, у тому числі щодо безперешкодного відвідування Управління державної охорони України, ознайомлення з наявними в ньому документами та отримання їх копій, одержання пояснень відповідних посадових і службових осіб. Позитивним є й надання частини названих повноважень також і представникам Уповноваженого з прав людини на підставі Положення від 26.07.2012 р. № 7/8-12, хоча більш коректним було б законодавче врегулювання їх статусу.

Разом із тим, звертаємо увагу, що при значних можливостях Уповноваженого з прав людини по виявленню порушень прав громадян (військовослужбовців) він має обмежені інструменти впливу на діяльність Управління державної охорони України. На нашу думку, посадові та службові особи даного правоохоронного органу повинні не просто розглядати пропозиції Уповноваженого з прав людини і надавати вмотивовану письмову відповідь на них (як за п.3 ч.1 ст.22 Закону України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР [8]), а в обов'язковому порядку виконувати приписи щодо усунення виявлених порушень прав громадян (військовослужбовців).

Управління державної охорони України прямо підпорядковано Президентові України, згідно із чим останній також виступає суб'єктом контролю за діяльністю

даного правоохоронного органу. І одразу показовим є вже те, що Президент України уповноважується контролювати «діяльність» Управління державної охорони України, тоді як Верховна Рада України контролює «додержання» ним законодавства і прав громадян (ч.1 ст.25, ч.1 ст.26 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1]). Тобто президентський контроль на відміну від парламентського контролю має ширший предмет, стосуючись не тільки законності, але й доцільності (ефективності) функціонування Управління державної охорони України.

Інша особливість полягає у тому, що тоді як Верховна Рада України здійснює законодавче регулювання статусу й організації Управління державної охорони України Президент України може не лише подавати свої законодавчі ініціативи, а впливати саме на діяльність Управління державної охорони України через призначення та звільнення його керівництва. Проте очевидно, що вказані кадрові повноваження Президента України не тільки самі по собі є формою реагування на порушення в діяльності Управління державної охорони України, але й зумовлюють можливість неформального впливу глави держави на його керівників. Тому в контексті припинення практики необмеженого позаправового впливу Президента України на Управління державної охорони України доречним постає законодавче врегулювання механізмів надання Президентом України керівництву даного правоохоронного органу офіційних доручень щодо підвищення рівня законності та ефективності його діяльності.

Основна ж суть президентського контролю відповідно до ч.2, 3 ст.26 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1] зводиться до систематичного інформування та щорічного подання письмового звіту главі держави з основних питань діяльності Управління державної охорони України. Викладене виявляє насамперед аналогічні недоліки, що й парламентський контроль, а саме: це остаточна невизначеність періодичності інформування Президента України (хоча й його порядок встановлюється самим главою держави) та відсутність

права глави держави направляти додаткові запити до Управління державної охорони України про стан його діяльності.

Досить конструктивною ланкою президентського контролю за діяльністю Управління державної охорони України за аналогією з Уповноваженим Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України може бути спеціальний Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю Управління державної охорони України. Започаткування такого Уповноваженого разом із його робочим апаратом у складі Адміністрації Президента України дозволило б забезпечити ґрунтовність, постійність і фаховість президентського контролю діяльності Управління державної охорони України. При цьому, робота Уповноваженого Президента України має зосереджуватись, поперед усього, в моніторингу на предмет законності та ефективності відомчого регулювання і практичної діяльності Управління державної охорони України, а також підготовці відповідних пропозицій і рекомендацій главі держави, тоді як остаточне рішення за результатами проведеного контролю має ухвалюватись виключно Президентом України.

Зазначимо, законопроектами від 15.09.2008 р. реєстр. № 2266 [9], від 09.02.2009 р. реєстр. № 3640 [2] і від 18.01.2013 р. реєстр. № 2046 [10] всі контрольні повноваження Президента України пропонується передати Кабінету Міністрів України, у тому числі в частині систематичного інформування та щорічного подання звіту про діяльність Управління державної охорони України. На нашу ж думку, має йтися не про заміну Кабінетом Міністрів України Президента України у контролі діяльності Управління державної охорони України, а про запровадження дієвого механізму урядового контролю у сфері державної охорони органів державної влади та посадових осіб. Безперечно, повинні розширюватись форми цілеспрямованого моніторингу органами виконавчої влади діяльності Управління державної охорони України з відповідних питань, допускаючи звернення як до нього самого, так і до

інших компетентних органів (парламенту, глави держави, прокуратури, суду тощо) з приводу усунення виявлених порушень.

Повноваження Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади у здійсненні такого контролю безпосередньо зумовлюються їх призначенням і компетенцією. Неприналежність же Управління державної охорони України до системи органів виконавчої влади обмежує можливості урядового контролю його діяльності, стосуючись насамперед питань загального контролю за дотриманням земельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства, законодавства з охорони довкілля як за ст.15 Закону України від 19.06.2003 р. № 975-IV [4]. Разом із тим вказаний контроль не може вважатись другорядним, адже, наприклад, додержання трудових і житлових прав співробітників Управління державної охорони України є одним із факторів належного виконання ними своїх службових обов'язків.

У свою чергу, законність господарської діяльності в Управлінні державної охорони України із дотриманням податкового законодавства виступає запорукою цільового й раціонального використання його матеріально-фінансових ресурсів. До цього має відношення й здійснювана Кабінетом Міністрів України підготовка Державного бюджету України і забезпечення його виконання відносно Управління державної охорони України. Наголосимо, що урядовий контроль з питань фінансового забезпечення діяльності Управління державної охорони України має бути максимально узгоджений і скоординований з парламентським контролем у цій сфері, з роботою профільного комітету Верховної Ради України та Рахункової палати.

Важливу роль у забезпеченні законності діяльності Управління державної охорони України відіграють органи прокуратури. Щодо даного правоохоронного органу здійснюється одразу два напрямки прокурорського нагляду, а саме загальний нагляд за додержанням і застосуванням законів та нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, згідно зі ст.ст.19, 29 Закону

України від 05.11.1991 р. № 1789-XII [11], ст.28 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1]. Основні сутнісні особливості прокурорського нагляду полягають у його здійсненні на професійній основі, безпосередній не підпорядкованості піднаглядного об'єкта органам прокуратури, широких можливостях перевірки стану законності, непрямому характері впливу на піднаглядний об'єкт. Оцінка органами прокуратури стану законності діяльності Управління державної охорони України відбувається шляхом проведення відповідної перевірки, в рамках якої прокурор наділений правом на доступ і ознайомлення з необхідними документами та інформацією, одержання пояснень від посадових і службових осіб. Виявленню порушень законності сприяє й постійність наглядової роботи органів прокуратури, які проводять перевірку виконання законів як за отриманими заявами та повідомленнями, так і за власною ініціативою.

Підкреслимо, що прокурорський нагляд відносно Управління державної охорони України не передбачає пряме втручання органів прокуратури в практичну діяльність піднаглядного об'єкта як під час проведення перевірки стану законності, так і при реагуванні на виявленні порушення. Як відомо, згідно з Законом України від 18.09.2012 р. № 5288-VI органи прокуратури були позбавлені права вносити обов'язкові приписи та протести, що зупиняли дію опротестованого акта. Наразі ж органи прокуратури у разі виявлення порушення закону можуть виносити обов'язкове для розгляду подання, звертатись до суду, ініціювати притягнення особи до адміністративної відповідальності (ст. ст.23, 24 Закону України від 05.11.1991 р. № 1789-XII [11]). На нашу думку, вказане звуження засобів прокурорського реагування є демократичним і в більшій мірі відповідає самій сутності нагляду як способу забезпечення законності. Щоправда у даному разі також повинна гарантуватись оперативність і своєчасність усунення виявлених прокуратурою порушень закону самим Управлінням державної охорони України чи іншими компетентними орга-

нами й притягнення винних осіб до відповідальності.

Сучасним і прогресивним різновидом контролю за діяльністю Управління державної охорони України в умовах демократичної правової держави і громадянського суспільства має бути громадський контроль. Згідно з ч.1 ст.19 Закону України від 19.06.2003 р. № 975-IV [4] він може здійснюватись як громадянами особисто шляхом подання звернень громадян, так і через депутатів представницьких органів влади та громадські організації. Щоправда варто констатувати й недостатню розвиненість системи громадського контролю, окремі інструменти якого не можуть визнаватись безперечно дієвими засобами виявлення порушень законності та адекватного реагування на них. Зокрема, виходячи з положень ст.19 Закону України від 19.06.2003 р. № 975-IV, ст.21 Закону України від 22.03.2012 р. № 4572-VI [12], громадські об'єднання (організації) наділені правом запитувати та отримувати інформацію з питань діяльності Управління державної охорони України, проводити публічне обговорення і громадську експертизу, представляти свої висновки і пропозиції тощо. Вбачається, що з метою подальшої активізації громадського контролю за діяльністю Управління державної охорони України при ньому для проведення консультацій та підготовки рекомендацій з приводу дотримання прав громадян і запобігання корупції на постійній основі має бути утворена спеціальна громадська рада.

Прикладом взаємодії Управління державної охорони України з громадськістю і одночасно дієвим інструментом контролю останньої за діяльністю даного правоохоронного органу виступають механізми розгляду й вирішення звернень громадян в Управлінні державної охорони України та забезпеченні ним доступу до публічної інформації. При цьому, провадження за скаргами й іншими зверненнями громадян є різновидом адміністративно-юрисдикційних проваджень в Управлінні державної охорони України, що в інтересах законного, своєчасного, повного й об'єктивного розгляду та вирішення зазначених звер-

вень має відбуватись у чіткому порядку. У той же час, базовий Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [13] містить здебільшого лише матеріальні норми (які частково вже не відповідають існуючим реаліям суспільного розвитку), комплексно не визначаючи процесуальний порядок провадження за зверненнями громадян, у тому числі й в Управлінні державної охорони України.

Безперечно, позитивним є покладення на ряд суб'єктів контролю і саме Управління державної охорони України обов'язку інформувати громадськість з приводу своєї діяльності (ст.ст.9, 11, 12, 14, 18, 20 Закону України від 19.06.2003 р. № 975-IV [4]). Однак, дійсно важливий інструмент громадського контролю за Управлінням державної охорони України становить діяльність незалежних засобів масової інформації, які забезпечують широке висвітлення та інформування громадськості з різних питань організації та діяльності Управління державної охорони України через пресу, радіо, телебачення, мережу Інтернет тощо. При цьому, ч.2 ст.20, ч.4 ст.21 Закону України від 19.06.2003 р. № 975-IV [4] чітко передбачено право засобів масової інформації на вільне одержання та поширення відкритої інформації і обов'язок прес-служби Управління державної охорони України оперативно надавати об'єктивну та повну інформацію. Хоча й наразі відносини Управління державної охорони України з засобами масової інформації належним чином не унормовані, внаслідок чого при здійсненні державної охорони можуть мати місце випадки перешкоджання діяльності засобів масової інформації. Тому в аспекті інтенсифікації громадського контролю констатуємо першочергову потребу встановлення додаткових гарантій безперешкодної роботи засобів масової інформації в рамках чинного законодавства й недопущення надмірного засекречення діяльності Управління державної охорони України.

Таким чином, узагальнено контроль діяльності Управління державної охорони України можна визначити як механізм перевірки уповноваженими суб'єктами законності та/або ефективності діяльності Управ-

ління державної охорони України з метою попередження, виявлення та усунення порушень, а також забезпечення належної реалізації його завдань і повноважень. Пріоритетним напрямком вдосконалення системи контролю діяльності Управління державної охорони України є залучення до нього широкого кола різних суб'єктів, зокрема громадськості, з наділенням їх реальними правовими засобами моніторингу діяльності Управління державної охорони України та прямого або непрямого впливу на усунення виявлених у ній порушень.

Література

1. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України : від 04.03.1998 р., № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.

2. Про внесення змін до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» (щодо діяльності управління державної охорони України) : Проект Закону України : від 09.02.2009 р., реєстр. № 3640 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=34235&pf35401=135098>.

3. Модельный закон о государственной охране : Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества независимых государств : от 16.11.2006 г., № 27-б / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_g01.

4. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України : від 19.06.2003 р., № 975-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1440.

5. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

6. Про статус народного депутата України : Закон України : від 17.11.1992 р., № 2790-XII // ВВР України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

7. Про Регламент Верховної Ради Укра-

АНОТАЦІЯ

Виконано аналіз адміністративно-правових засад організації контролю діяльності Управління державної охорони України, визначено його основні риси, сутність та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрямки вдосконалення правового забезпечення законності та ефективності діяльності Управління державної охорони України.

SUMMARY

The analysis of the administrative-legal basis of the control of activities of the Department of State Guard of Ukraine is made; also it was determined its main features, essence and value, as well as substantiated priority directions of improving the legal support of legality and effectiveness of activities of the Department of State Guard of Ukraine.

їни : Закон України : від 10.02.2010 р., № 1861-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.

8. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України : від 23.12.1997 р., № 776/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – Ст. 25.

9. Про внесення змін до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» (щодо скасування статусу військової організації у Управління державної охорони України) : Проект Закону України : від 15.09.2008 р., реєстр. № 2266 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=32087&pf35401=127442>.

10. Про внесення змін до Закону Украї-

ни «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» (щодо скасування статусу військової організації у Управління державної охорони України) : Проект Закону України : від 18.01.2013 р., реєстр. № 2046 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=45498&pf35401=248304>.

11. Про прокуратуру : Закон України : від 05.11.1991 р., № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

12. Про громадські об'єднання : Закон України : від 22.03.2012 р., № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.

13. Про звернення громадян : Закон України : від 02.10.1996 р., № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.