

УДК 342.922

Олена Климюк,старший викладач кафедри конституційного і адміністративного права
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

КОНТРОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

У статті проводиться аналіз повноважень Президента України як провідного суб'єкта контролю за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України. Розглядаються питання удосконалення правового регулювання контролю Глави держави за цим правоохоронним органом.

Ключові слова: Президент України, контроль, Міністерство внутрішніх справ України, Кабінет Міністрів України.

В умовах адміністративної реформи значна увага має бути приділена створенню дієвої системи контролю за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України. Провідне місце в системі суб'єктів такого контролю відводиться Президенту України.

Глава держави, згідно зі ст. 102 Конституції України є гарантом державного суверенітету та територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина, а відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 106 Конституції України [1] та ч. 1 ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. [2] Президент України здійснює загальне керівництво у сфері національної безпеки України, однією із складових якої є своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам, у тому числі й у сфері правоохоронної діяльності.

Кожне з цих завдань окремо і всі разом узяті, як зазначають Д. М. Белов та Ю. М. Бисага, визначають місце Президента в державному механізмі, оскільки їх здійснення знаходиться в нерозривному зв'язку з впливом Президента на органи законодавчої та виконавчої гілок влади [3].

У зв'язку з особливостями президентсько-парламентської форми правління Президент України не очолює виконавчу владу, але його контрольні повноважен-

ня щодо Міністерства внутрішніх справ України, як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується урядом, імпліцитно присутні в нормах Конституції, які визначають повноваження Глави держави.

Контрольні повноваження Президента впливають також з ч. 3 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р., яка встановлює особливий характер правового взаємозв'язку і співвідношення цих органів держави, в основу яких покладено принцип відповідальності Уряду перед Главою держави.

Крім того, аналіз правових норм, які визначають повноваження Президента, свідчить про конвергенцію установчої і контрольної його функцій. В цьому плані ми погоджуємося з С. Г. Серьогіною, яка вважає кадрові повноваження Президента могутнім важелем впливу на осіб, що ним призначаються, оскільки вони призводять до фактичної підлеглості таких осіб Главі держави. Президент має право вимагати беззаперечного виконання своїх вказівок і настанов під загрозою звільнення [4].

Так, ми вважаємо, що контроль Президента України за діяльністю МВС України забезпечується його установчими повноваженнями, закріпленими у п. 10 ст. 106 Конституції України щодо призначення Міністра внутрішніх справ України за поданням Прем'єр-міністра

та звільнення його з посади. В цьому плані зазначимо, що таке подання Прем'єр-міністра носить формальний характер, оскільки в разі незгоди Президента України із запропонованою очільником Уряду кандидатурою, останній повинен у термін, визначений Головою держави, внести нову кандидатуру на посаду Міністра внутрішніх справ України, про що свідчить норма ст. 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [5]. Натомість звільнення Міністра внутрішніх справ України з посади згідно з п. 1 ч. 1 ст. 18 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. здійснюється Президентом України за його рішенням без узгодження з Прем'єр-міністром України.

Поєднання установчої і контрольної функцій Глави держави щодо МВС України підтверджується також відсутністю на практиці процедури контрасигнації указу Глави держави про призначення Міністра внутрішніх справ України, яка передбачена ч. 4 ст. 106 Конституції України. Зазначена конституційна норма передбачає, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених п. 10 ст. 106 Конституції України, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України. У п. 10 ст. 106 Основного Закону йдеться про право Президента призначати за поданням Прем'єр-міністра України членів Уряду, яким також є Міністр внутрішніх справ України. Зазначимо, що мета контрасигнування, як зазначає В. М. Шаповал, полягає насамперед у тому, щоб зняти з Глави держави політичну відповідальність за прийняті ним рішення і покласти її на уряд та його окремих членів [6].

Здійснюючи зазначену установчу функцію за такою процедурою Глава держави перебирає на себе відповідальність за вирішення питань із забезпечення громадського порядку і боротьби зі злочинністю, покладених на Уряд п. 7 ст. 2 Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. Така процедура, з одного боку, сприяє підвищенню дієвості контролю Глави держави за діяльністю МВС України, а з іншого — звужує контрольні повноваження Уряду і порушує паритет гілок влади в системі стримувань і противаг. Зважаючи на зазначене, з нашої точки

зору, доцільним є подальше нормативне впорядкування цієї процедури.

При вирішенні цього завдання Кабінету Міністрів має бути надане право у передбачених законом випадках порушувати питання перед Головою держави про звільнення Міністра внутрішніх справ України.

Контрольні повноваження Глави держави за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України полягають також у праві Президента України за поданням Прем'єр-міністра України призначати першого заступника та заступника Міністра — керівника апарату і приймати рішення про звільнення цих осіб з посад [7].

Вважаємо, що наявність зазначених установчих повноважень Президента і відсутність можливості у законодавчого органу і уряду впливати на окремого міністра занадто підсилює роль Президента у керівництві роботою цього органу виконавчої влади, що може призвести до його домінування щодо інших органів у державному механізмі.

Прикладом конвергенції установчих і контрольних повноважень Президента, на нашу думку, є також його право утворювати, реорганізовувати, ліквідовувати за поданням Прем'єр-міністра України органи виконавчої влади, передбачене п. 15 ст. 106 Конституції України.

Вплив Президента на керівний склад Міністерства внутрішніх справ України обумовлений його правом відповідно до п. 24 ст. 106 Конституції України призначувати вищі спеціальні звання вищим посадовим особам МВС України. Відповідно до постанови Верховної Ради України від 22.04.1993 р. № 3135-ХІІ «Про спеціальні звання, формений одяг та знаки розрізнення в органах внутрішніх справ України» спеціальні звання вищого начальницького складу, а саме «генерал внутрішньої служби», «генерал-майор міліції», «генерал-лейтенант міліції», «генерал-полковник міліції», присвоюються Президентом України за поданням Міністра внутрішніх справ України [8].

Перелік таких посад і відповідні цим посадам спеціальні звання затверджуються Кабінетом Міністрів України і, зокрема, постановою Кабінету Міністрів

України від 26.01.1994 р. № 26 «Про перелік посад, що заміщуються вищим начальницьким складом в органах внутрішніх справ». До них належать посади: Міністра, першого заступника Міністра, заступника Міністра, керівника апарату Міністра, першого заступника начальника кримінальної міліції та міліції громадської безпеки, начальника Головного штабу, начальника Головного управління, начальника Українського бюро Інтерполу та інші [9].

Контрольні повноваження Президента проявляються також в його нормотворчій діяльності, оскільки відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» Положення про Міністерство внутрішніх справ України затверджується Главою держави. Але для збереження паритету в питаннях управління і контролю за цією силовою структурою з боку інших органів держави загальну структуру, чисельність і функції Міністерства внутрішніх справ України відповідно до п. 22 ст. 85 Основного Закону визначає Верховна Рада України.

Враховуючи зазначене, ми не можемо цілковито погодитися з твердженням С. В. Ківалова про те, що контроль Президента «поширюється переважно на діяльність щодо виконання указів та розпоряджень Президента», але підтримуємо його в тому, що такий контроль мусять мати інформаційно-аналітичний характер і здійснюватися в межах конституційних повноважень Президента у сфері виконавчої влади [10].

Необхідно зазначити, що контроль за діяльністю МВС України здійснюється Главою держави як безпосередньо, так і через створювані ним відповідні структури. Так, п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України надає Президенту право створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби для здійснення своїх контрольних повноважень.

З часу запровадження в Україні інституту Президента було створено більше п'ятдесяти таких органів. Але, як зазначає О. І. Зозуля, лише деякі з них мали суттєвий вплив на організацію діяльності глави держави [11]. Втім, ми вважаємо, що таке твердження автора має місце у зв'язку з недостатнім висвітленням

діяльності консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Главою держави.

Провідною в системі таких органів є Адміністрація Президента України, яка має у своїй структурі Головне управління з питань діяльності правоохоронних органів і Головне контрольне управління [12], яке безпосередньо підпорядковується Главі Адміністрації Президента України.

Цей постійно діючий допоміжний орган відповідно до п. 4 Положення про Адміністрацію Президента України здійснює контроль за виконанням указів, розпоряджень та доручень глави держави; аналізує процеси, що відбуваються у суспільстві та вносить пропозиції з питань формування політики держави, спрямованої на забезпечення прав і свобод людини і громадянина; бере участь в опрацюванні пропозицій щодо попередження і нейтралізації загроз національній безпеці, контролює реалізацію заходів у цій сфері. Окрім зазначеного, цей допоміжний орган забезпечує взаємодію Президента України з правоохоронними органами, опрацьовує подані у встановленому порядку главі державі пропозиції щодо погодження призначення та звільнення з посад осіб відповідно до його повноважень, а також щодо вирішення питань про притягнення до дисциплінарної відповідальності цих осіб [13].

Контроль Президента України за діяльністю МВС України здійснюється також Радою національної безпеки і оборони України, яку, згідно з п. 18 ст. 106 та ч. 3 ст. 107 Конституції України, він очолює. Однією з функцій цього координаційного органу з питань національної безпеки і оборони є, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 р. [14], координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час. МВС України, здійснюючи правоохоронні функції, бере безпосередню участь у забезпеченні національної безпеки. Як зазначає І. М. Петрів, функції Міністерства внутрішніх справ України є складовими таких функцій Ради національної безпеки і оборони, як забезпе-

чення внутрішньополітичної, економічної, науково-технологічної та інформаційної безпеки [15].

Крім того, як слушно наголошує Н. Р. Нижник, серед загроз національній безпеці можна також назвати збільшення обсягів тіньової економіки, нелегальний вивіз за межі України капіталу, товарів, сировини й матеріалів, можливість виникнення масових безпорядків і безладу, порушень громадського порядку тощо [16], боротьба з якими покладена на МВС України.

Зазначені, а також питання боротьби зі злочинністю і корупцією періодично розглядаються на засіданнях Ради національної безпеки і оборони України, з'ясовується відповідність діяльності МВС України чинному законодавству при вирішенні завдань з усунення зазначених чинників загроз національній безпеці.

За результатами розгляду зазначених питань Рада національної безпеки і оборони уповноважена подавати главі держави пропозиції, а також приймати рішення, які вводяться в дію згідно з ч. 3 ст. 10 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» указами Президента України і зобов'язують Міністра внутрішніх справ України вживати заходів, спрямованих на оптимізацію роботи Міністерства в напрямі подолання злочинності і корупції в країні [17].

У зв'язку з неефективністю діяльності МВС України, проявами «корупції та надто низькою довірою з боку населення» [18] Президент України своїм Указом створив і очолив особисто Комітет з питань реформування правоохоронних органів. Виконавчим секретарем цього Комітету за посадою є Голова Ради національної безпеки і оборони [19].

Комітет аналізує роботу правоохоронних органів у сфері боротьби із злочинністю, оцінює рівень кваліфікації, стан підготовки їх керівників, вивчає стан готовності правоохоронних органів протидіяти викликам і загрозам національній безпеці України. Крім цих контрольних заходів Комітет вивчає зарубіжний досвід організації і діяльності правоохоронних органів, організує підготовку

проектів законів, програм, заходів з удосконалення організації та діяльності правоохоронних органів, розглядає питання координації їх діяльності щодо посилення боротьби зі злочинністю, корупцією, захисту прав і свобод громадян, чіткого визначення та розмежування їх компетенції, усунення дублювання функцій, своєчасного виявлення та запобігання зовнішнім і внутрішнім загрозам безпеці України.

На виконання Плану заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, наближення правових засад діяльності правоохоронних органів до європейських стандартів, посилення демократичного контролю у цій сфері, Президент зобов'язав Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України та Комісію зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права впродовж року після прийняття нового Кримінального процесуального кодексу розробити концепцію реформування правоохоронних органів [20].

Як підсумок зазначимо, що Президент України є провідним суб'єктом у системі державного контролю за діяльністю МВС України.

Втім, з урахуванням особливостей вітчизняної системи стримувань і противаг органів державного контролю для удосконалення контролю за діяльністю цього силового міністерства мають бути вирішеними питання щодо: нормативного впорядкування процедури контрасигнації Указу Глави держави про призначення Міністра внутрішніх справ України очільником уряду; надання права Прем'єр-міністру України у випадках, передбачених законодавством, вносити Президентові України пропозиції про звільнення Міністра внутрішніх справ України.

Водночас має бути вирішене питання про систематичне висвітлення діяльності консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Президентом України, які задіяні у здійсненні ним контрольних функцій за діяльністю правоохоронних органів.

ПРИМІТКИ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. // Голос України. — 2003. — № 134.
3. Белов Д. М. Конституційно-правове регулювання інституту президента в Україні та Франції : монографія / Д. М. Белов, Ю. М. Бисага. — Ужгород : Ліра, 2007. — С. 78.
4. Сьєрогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні : монографія / С. Г. Сьєрогіна. — Х. : Ксілон, 2001. — С. 85.
5. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. // Голос України. — 2010. — № 191.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) [та ін.]. — К. : Укр. енциклопедія, 2001. — Т. 3. — С. 322.
7. Частина 2 ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. // Голос України. — 2011. — № 65; абз. 2 п. 10 Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 383/2011 // Урядовий кур'єр. — 2011. — № 71.
8. Постанова Верховної Ради України від 22.04.1993 р. № 3135-XII «Про спеціальні звання, формений одяг та знаки розрізнення в органах внутрішніх справ України» // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 22. — Ст. 234.
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.1994 р. № 26 «Про перелік посад, що заміщуються вищим начальницьким складом в органах внутрішніх справ» // Офіційний вісник України. — 2008. — № 45. — С. 72. — Ст. 1486. — Код акта 43352/2008.
10. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. — 2-ге вид., перероб. і допов. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. — О. : Юрид. літ., 2002. — С. 294.
11. Зозуля О. І. Секретаріат Президента України у системі допоміжних органів глави держави: нормативно-правові суперечності та практика / О. І. Зозуля // Форум права. — 2007. — № 3. — С. 124—125.
12. Указ Президента України № 352/2011 від 05.04.2011 р. «Деякі питання Адміністрації Президента» // Офіційний вісник України. — 2011. — № 27. — С. 34. — Ст. 1124. — Код акта 55708/2011; Схема розподілу обов'язків між Головою Адміністрації Президента України, його Першим заступником і заступниками, радниками Президента України та закріплення за ними структурних підрозділів Адміністрації Президента України : затверджена Указом Президента України від 05.04.2011 р. № 352 (в редакції Указу від 29.11.2011 р. № 1081/2011) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/signal/u1081a.pdf>.
13. Положення про Адміністрацію Президента України : затверджене Указом Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 25. — С. 21. — Ст. 978. — Код акта 50449/2010.
14. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 р. // Голос України. — 1998. — 3 квіт.
15. Петрів І. М. Рада національної безпеки і оборони України: правові основи становлення та розвитку : монографія / І. М. Петрів ; Служба безпеки України, Ін-т оперативної діяльності та державної безпеки. — Х. : Право, 2009. — С. 110.
16. Нижник Н. Р. Проблеми президентської влади в Україні / Н. Р. Нижник // Президент України: законодавче забезпечення діяльності. — К., 1999. — № 8. — 416 с.
17. Див. пункти 13, 14, 15, 17 Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27.10.2009 р. «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції», затвердженого Указом Президента України № 870/2009 від 27.10.2009 р. «Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 р. «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам і корупції» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.Rainbow.gov.ua/documents/249.html>.
18. Український досвід реформування кримінального правосуддя та правоохоронних органів: аналітична доповідь [Електронний ресурс] / О. Маркєєва, О. Котелянець, О. Іжак. — К. : НІСД, 2011. — 44 с. — Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ref_gravosud-0c984.pdf.
19. Указ Президента України № 252/2012 від 06.04.2012 р. «Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14672.html>.

20. План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи : затверджений Указом Президента України від 12.01.2011 р. № 24/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 4. — С. 810. — Ст. 197. — Код акта 54504/2011.

Климюк Елена. Контроль Президента Украины за деятельностью Министерства внутренних дел Украины.

В статье анализируются полномочия Президента Украины как ведущего субъекта контроля за деятельностью Министерства внутренних дел Украины. Рассматриваются вопросы совершенствования правового регулирования контроля Главы государства за этим правоохранительным органом.

Ключевые слова: Президент Украины, контроль, Министерство внутренних дел Украины, Кабинет Министров Украины.

Klimyuk Olena. Control for President of Ukraine over the activities of the Ministry of internal affairs of Ukraine.

The article analyzes the powers of the President of Ukraine as a leading subject of control over the Ministry of internal affairs of Ukraine. In article questions of improvement of legal regulation the control of President over of this enforcement agency.

Key words: President of Ukraine, control, Ministry of internal affairs of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine.