

УДК 342.9

Олена Климюк,науковий співробітник НДІ приватного права і підприємництва
імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

КОНТРОЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ І УРЯДУ ЩОДО МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПЕРЕХОДУ ДО ПАРЛАМЕНТСЬКО-ПРЕЗИДЕНТСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

Стаття присвячена дослідженню особливостей правової трансформації повноважень Президента України і Кабінету Міністрів України в умовах політичної кризи та переходу до парламентсько-президентської форми державного правління.

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

Головним здобутком Революції гідності є перехід до парламентсько-президентської форми державного правління, який поставив до порядку денного питання про суттєве правове переформатування повноважень органів держави в сфері управління і такої його функції як контроль. Ефективна демократична трансформація суспільства і держави у цьому напрямі ускладнюється зовнішніми і внутрішніми чинниками загроз національній безпеці, значна частина з яких викликана неефективною діяльністю МВС України та його територіальних підрозділів.

В умовах реальної загрози територіальній цілісності і національній безпеці України від ефективного управління внутрішніми справами залежить нормальне функціонування як державних інститутів, так і суспільства в цілому. Зростаюча участь громадськості в цьому процесі, що спостерігається останнім часом, є позитивним чинником і відповідає демократичній трансформації суспільства, але на фоні втрати довіри населення до цього правоохоронного міністерства, тотальної корупції в його лавах, порушення присяги його співробітниками постає нагальна необхідність посилення зовнішнього контролю за діяльністю МВС України з боку Президента України та Кабінету Міністрів України.

Актуальність досліджуваної проблеми підвищується у зв'язку зі зміною

співвідношення повноважень між парламентом, урядом та главою держави відповідно до Конституції України 2004 р. та розробкою нової редакції Основного Закону.

Наукою адміністративного права мають бути враховані недосконалості правового регулювання контролю органів держави за правоохоронними органами, які призвели до негативних наслідків, сприяли концентрації повноважень щодо силових відомств в одному органі держави і обмежили в цьому можливості інших органів та громадянського суспільства.

Так, згідно з Конституцією України в редакції 28.06.1996 р. [1] Президент був наділений правом призначати та звільняти керівний склад Міністерства; присвоювати вищі спеціальні звання його вищим посадовим особам; затверджувати Положення про міністерство; приймати рішення про його реорганізацію, ліквідацію, порушувати питання про його реформування тощо. Свідченням сильної позиції Президента був той факт, що впродовж останніх років фактично не забезпечувалась участь Прем'єр-міністра України в призначенні керівництва МВС України, яка передбачалась п. 10 ст. 106 Конституції в редакції 28.06.1996 р. та ст. 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в редакції 07.10.2010 р. Не виконувався конституційний припис з необхідності контрастнації Указу Пре-

зидента про призначення Міністра внутрішніх справ України Прем'єром. Міністр внутрішніх справ України звільнявся Президентом за власним рішенням без узгодження з Прем'єр-міністром України. Зазначене не забезпечувало паритету влад і призвело до концентрації влади в руках однієї особи, підпорядкування цього силового міністерства волі Президента за відсутністю будь-якого контролю як з боку уряду, парламенту, так й інститутів громадянського суспільства.

У результаті прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 р. [2] занадто широкі повноваження Президента України були суттєво зменшені. Як наслідок Кабінет Міністрів України набув більш суттєвих повноважень щодо контролю за діяльністю МВС України, зумовлених як повноваженнями самого Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, так і повноваженнями Прем'єр-міністра України як очільника останнього.

Так, згідно з частинами 1, 2 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. [3] МВС України є відповідальним перед Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним йому. За поданням Прем'єр-міністра України Уряд розглядає питання реорганізації Міністерства (абз. 4 п. 4 ч. 1 ст. 42 Закону); призначає першого заступника і заступників міністра (п. 3 ч. 7 ст. 21 Закону), а також перших заступників і заступників керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Міністром внутрішніх справ (п. 4 ч. 7 ст. 21; п. 4 ч. 1 ст. 44 Закону). Контрольні повноваження Кабінету Міністрів України в нормотворчій сфері виражаються в регулюванні діяльності Міністерства актами Кабінету Міністрів України (ст. 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р.), а також у праві Уряду скасовувати накази Міністерства повністю чи в окремій частині (ч. 6 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р.; ч. 9. ст. 15 Закону України «Про центральні органи

виконавчої влади» від 17.03.2011 р.). Постановою Кабінету Міністрів України затверджується положення про Міністерство та Типове положення про територіальні органи Міністерства (ч. 1 ст. 13 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р.). Зазначене дає підстави стверджувати про конвергенцію контрольних і установчих повноважень Уряду.

Право Прем'єр-міністра України контролювати діяльність Міністра внутрішніх справ України закріплено у п. 2 ч. 1 ст. 42 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. Крім того, його контрольні повноваження, на нашу думку, проявляються також в його праві вносити подання до Верховної Ради України про призначення на посаду та звільнення з посади Міністра внутрішніх справ (ч. 4 ст. 114 Конституція України, п. 3 ч. 1 ст. 42 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р.; п. 2 ч. 1 ст. 18 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), правом Прем'єр-міністра України вносити на розгляд Кабінету Міністрів України подання про реорганізацію Міністерства тощо (абз. 4 п. 4 ч. 1 ст. 42 Закону).

Аналіз чинного законодавства дає підстави зробити висновок про наявність суттєвих повноважень Прем'єр-міністра України і Уряду щодо діяльності МВС України. Вони стосуються поточної діяльності Міністерства, спрямовані на виявлення можливих відхилень від цілей, що охоплюються Програмою діяльності Уряду та входять до завдань МВС України, сприяють коригуванню його діяльності.

Втім і в умовах парламентсько-президентської форми державного правління Глава держави посідає особливе місце в системі суб'єктів зовнішнього контролю за діяльністю МВС України. Ця особливість полягає в конституційних повноваженнях, зумовлених його статусом. Так, згідно зі ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави, гарантом державного суверенітету та територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина.

Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 106 Конституції

України та ч. 1 ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. [4] 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. Втім у ст. 4 цього Закону Міністерство внутрішніх справ України не вказується серед суб'єктів забезпечення національної безпеки. Такими визначені лише Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки, Державна прикордонна служба, Збройні Сили України. Однак ми вважаємо, що МВС України в сфері забезпечення національної безпеки виконує не менш вагомі функції, ніж зазначені державні силові структури. Адже до повноважень Міністерства входить широке коло завдань, вирішення яких впливає на стан національної безпеки країни. Зокрема норми ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України [5], які встановлюють підслідність справ органам досудового слідства, дають підстави стверджувати, що слідчі підрозділи Міністерства внутрішніх справ України при проведенні досудового слідства здійснюють захист конституційних прав і свобод людини, захист її волі, честі і гідності, всіх форм власності, охорону навколишнього природного середовища, природних ресурсів, забезпечення громадської безпеки, безпеки руху та експлуатації транспорту, громадського порядку і моральності, здійснюють боротьбу з незаконним обігом наркотиків, організованою злочинністю, захищають інформаційне середовище тощо. Всі ці напрями діяльності у своїй сукупності забезпечують належне існування людини, її розвиток, задоволення нею своїх потреб, сприяють належному функціонуванню суспільства та держави, усувають чинники загроз національній безпеці. Невиконання або неналежне виконання цих завдань стали причиною значних негативних наслідків для українського суспільства в першій половині 2014 р.

Певним засобом впливу Президента України на Міністра внутрішніх справ України можна вважати його право при-

своювати відповідно до п. 24 ст. 106 Конституції України вищі спеціальні звання вищим посадовим особам МВС України. Так, згідно з положеннями 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.

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. Втім навряд чи таке право можна вважати контрольним.

Контрольні повноваження Президента України щодо МВС України вбачаються також в його праві контролювати виконання указів, виданих ним у межах повноважень.

Водночас відсутність у Глави держави права ставити питання про звільнення Міністра внутрішніх справ з посади в разі неспроможності останнього забезпечити належне виконання завдань, що покладаються на Міністерство, на нашу думку, є суттєвою прогалиною у законодавстві. У зв'язку з цим Президент як гарант Конституції України не може повною мірою забезпечити додержання прав і свобод людини і громадянина в діяльності МВС України. Втім, враховуючи недостатній досвід функціонування вищих органів держави в новому форматі, а також критичний стан системи МВС України, вважаємо за необхідне наділити Президента України правом порушувати перед Верховною Радою України питан-

ня відповідальності окремих міністрів і, зокрема, Міністра внутрішніх справ України.

Правове регулювання контрольних повноважень Президента України щодо Кабінету Міністрів України також потребує удосконалення. Відповідальність Уряду перед Главою держави носить політичний характер і полягає в праві Президента України порушувати перед Верховною Радою питання недовіри Уряду. Втім таке право Президента не сформульовано прямо в Конституції. Ба більше, навіть у законодавстві це право лише окреслюється в контексті повноважень Верховної Ради України. Так, ч. 1 ст. 14 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. закріплює положення, що «Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менше як третини від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України». Крім того, коли йдеться про відповідальність Уряду, мається на увазі його солідарна відповідальність, яка передбачена ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. як принцип діяльності Кабінету Міністрів України.

Отже, невизначеність на законодавчому рівні конкретних контрольних повноважень Президента України щодо Кабінету Міністрів України і, зокрема, Міністерства внутрішніх справ України є суттєвим недоліком у сфері правового визначення статусу глави держави, адже його контрольні повноваження могли би стати важелем впливу в системі стримувань і противаг у ланцюзі «парламент—уряд—президент», особливо враховуючи те, що зв'язка «уряд—парламент» тісніша, ніж «уряд—президент» чи «парламент—президент»; уряд формується більшістю в парламенті, що також може створювати можливості для зловживання повноваженнями. При такому розкладі Президент України може виступати незалежною стороною і виконувати

функцію арбітра, здатного забезпечити стабільність конституційного ладу, захист інтересів суспільства, держави і особи, а також функціонування державних структур у консенсуальному режимі [6; 7].

Безумовно, формування уряду більшістю в парламенті є більш демократичним, а колегіальне вирішення питання про припинення повноважень призначених нею урядовців, тобто притягнення їх до політичної відповідальності, більш об'єктивним. Втім Президент шляхом публічних виступів з критикою або підтримкою політики уряду в сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку і громадської безпеки, спираючись на власне бачення ситуації та на звернення до нього громадян чи громадських організацій, здійснює оцінку діяльності Міністра внутрішніх справ України і може порушувати питання про неналежне виконання ним своїх обов'язків. За своїм змістом така діяльність може розглядатись як опосередкований контроль Глави держави і може мати своїм наслідком розгляд у Верховній Раді України питання про політичну відповідальність міністра.

У результаті дослідження ми дійшли наступних висновків. Повернення до Конституції 2004 р., яке запроваджує парламентсько-президентську форму державного правління, призвело до надмірного зменшення контрольних повноважень Президента України щодо діяльності МВС України. Ми вважаємо за необхідність прийняти Закон України «Про Президента України», який би чітко визначав його контрольні повноваження та механізм взаємодії з іншими органами держави.

Враховуючи значну роль МВС України в сфері забезпечення національної безпеки, пропонуємо внести зміни до Закону України «Про основи національної безпеки» від 19.06.2003 р., визнавши Міністерство внутрішніх справ України суб'єктом такої діяльності.

ПРИМІТКИ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21.02.2014 р. № 742-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 11. — Ст. 143.

3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794—VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 13. — Ст. 222.
4. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39 — Ст. 351.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04. 2012 р. // Голос України. — 2012. — № 90—91.
6. Тодыка Ю. Н. Президент Украины: конституционно-правовой статус : монография / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. — Х. : Факт, 1999. — С. 105.
7. Кузнецова О. В. Взаємодія інституту президентства з іншими гілками влади (на прикладі України, Росії та Білорусі) [Електронний ресурс] / О. В. Кузнецова. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_45/Gileya45/P6_doc.pdf .

Климюк Елена. Контрольные полномочия Главы государства и правительства по Министерству внутренних дел в условиях перехода к парламентско-президентской республике.

Статья посвящена исследованию особенностей правовой трансформации полномочий Президента Украины и Кабинета Министров Украины в условиях политического кризиса и перехода к парламентско-президентской форме государственного правления.

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

Klymyuk Olena. Controlling powers of the head of state and government to the Ministry of internal affairs of Ukraine in the transition to a parliamentary-presidential republic.

The article investigates the features of the legal transformation of the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine in the conditions of political crisis and the transition to a parliamentary-presidential form of government.

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