

20. Чайковська В. В Украине почти нет счастливых стариков / В. Чайковська. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://obozrevatel.com/news/2008/11/13/268341>.

Стаття надійшла до друку 21 листопада 2011 року.

УДК 342.6

О. Ф. Климяк,  
старший викладач кафедри конституційного  
та адміністративного права  
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

## ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

*У статті розглянуто деякі аспекти парламентського контролю за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України, що здійснюється у формі запитів і звернень народних депутатів України; проведення «години запитань до Уряду» тощо.*

**Ключові слова:** парламентський контроль, Міністерство внутрішніх справ України, запит народного депутата України, звернення народного депутата України, «година запитань до Уряду».

*В статье рассматриваются некоторые аспекты парламентского контроля за деятельностью Министерства внутренних дел Украины, который осуществляется в форме запросов и обращений народных депутатов Украины; проведения «часа вопросов к правительству» и другие.*

**Ключевые слова:** парламентский контроль, Министерство внутренних дел Украины, запрос народного депутата Украины, обращение народного депутата Украины, «час вопросов к правительству».

*The article discusses some aspects of parliamentary control over the activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, which takes the form of requests and petitions of people's deputies of Ukraine, of the «Question Hour of the Government» and so on.*

**Keywords:** parliamentary control, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the request deputy of Ukraine, appeals deputy of Ukraine», «hour of questions to the Government».

Особливе місце в системі державного контролю за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України посідає парламентський контроль, який має певні особливості, обумовлені статусом Верховної Ради України як єдиним, виборним, загальнонаціональним, представницьким, колегіальним, постійно діючим органом законодавчої влади в Україні. Парламент уособлює, представляє інтереси різних верств населення і саме в цій якості повинен такі інтереси об'єднувати і на підставі виробленого консенсусу встановлювати загальнообов'язкові правила поведінки.

Враховуючи представницький характер парламенту можна сказати, що контрольна функція, яку він реалізовує, сприяє становленню і функціонуванню інститутів громадянського суспільства. Право парламенту здійснювати контроль за Урядом, іншими органами держави та посадовими особами, на призначення яких він впливає, відкритість його діяльності для широких верств населення, запровадження такого важливого інституту як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини сприяє становленню демократичних засад у сфері державного управління.

Дослідженням питань парламентаризму, окремих його здійснювали такі вчені, як Ю. Барабаш, Ю. Бисага, А. Георгіца, В. Журавський, І. Залюбовська, С. Ківалов, А. Колодій, О. Майданик, А. Мішин, О. Мурашин, В. Погорілко, В. Сіренко, Є. Тихонова, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.

Більшість наукових праць були присвячені з'ясуванню місця Верховної Ради України в державному механізмі, дослідженню проблем реалізації окремих парламентських функцій і повноважень, вивченню механізму стримувань і противаг, питанням конституційно-правової відповідальності вищих органів державної влади. Втім, контрольній функції Парламенту, проблемам забезпечення її ефективної реалізації, особливо щодо окремих органів виконавчої влади, увага приділялась недостатньо.

У досліджених наукових працях, що існують, парламентський контроль розглядається лише частково, як складова державного контролю [1, с. 100], або як парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в цілому без виділення особливостей його здійснення за, наприклад, правоохоронними органами (зокрема, Міністерством внутрішніх справ України) [2, с. 29].

Необхідно зазначити, що контроль за державними силовими структурами є важливою правовою формою діяльності парламенту в умовах становлення демократичної, соціальної, правової

держави. Через підпорядкування силових структур цивільній політичній владі, яка визначає та обмежує сферу їх компетенції, як зазначає І. Ільницька, парламентський контроль унеможливує їх використання в антиконституційних цілях, функціонування їх як самостійних суб'єктів, що своєю чергою сприяє демократизації та стабілізації суспільства [3].

Виходячи із законодавчо визначених завдань Міністерства внутрішніх справ України у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, охороні особистих, суспільних і державних цінностей, охороні громадського порядку (що є складовою національної безпеки країни), здійснення спеціальної правоохоронної діяльності оперативними підрозділами Міністерства, у цій науковій статті ставимо за мету дослідити форми і методи парламентського контролю за діяльністю міністерства внутрішніх справ України.

Здійснення парламентського контролю за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України Верховною Радою України сприяє аналізу стану дотримання цим правоохоронним органом Конституції і законів України; прав і свобод людини і громадянина; удосконалення реформування Міністерства відповідно до модернізаційних тенденцій суспільства; стану і доцільності використання бюджетних коштів, виділених для забезпечення громадського порядку; дозволяє виявити проблемні питання в правовому регулюванні його діяльності і запропонувати варіанти їх подолання шляхом внесення відповідних змін у чинне законодавство.

Для ефективної реалізації парламентом його контрольної функції важливим є визначення форм парламентського контролю, оскільки «саме форми контролю є засобами реалізації контрольної функції» [4, с. 31]. Однак при цьому важливо враховувати специфіку діяльності такого підконтрольного суб'єкта як Міністерство внутрішніх справ України, щодо якого застосування певних форм парламентського контролю має свою специфіку.

Здійснений аналіз дає підстави до форм парламентського контролю за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України віднести депутатські запити, звернення; проведення «години запитань до Уряду»; діяльність парламентських комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій; діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; діяльність Рахункової палати.

Втім, зважаючи на обсяг даної статті, вважаємо за доцільне зупинитись на особливостях таких форм парламентського конт-

ролю як **запит і звернення народного депутата**, а також проаналізувати процедуру проведення «години запитань до Уряду».

Поняття, порядок внесення та розгляд запиту і звернення народного депутата України регламентуються нормами Конституції України, Законом України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року (в редакції Закону від 01.01.2011 року), Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. та іншими нормативно-правовими актами. Проте законодавство, яке регулює питання внесення, розгляду і виконання запиту і звернення народного депутата, на наш погляд, має бути піддане корекції у зв'язку з практикою їх застосування. Вважаємо за необхідне зупинитись на наступному.

Норма ст. 86 Конституції України закріплює право народного депутата України на сесії Верховної Ради звертатися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування та форм власності.

Згідно цієї норми народні депутати можуть звертатися із запитом до Міністра внутрішніх справ України як до керівника центрального органу виконавчої влади. Водночас, Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2002 від 20 березня 2002 року (справа про запити і звернення народних депутатів України до органів дізнання і досудового слідства) розширює коло керівників органів внутрішніх справ, до яких може бути спрямовано депутатський запит. Установча частина зазначеного Рішення передбачає, що народні депутати України можуть звертатися із запитом до Міністра внутрішніх справ України, керівників головних управлінь, управлінь і відділів Міністерства внутрішніх справ України як керівників органів державної влади, а також до керівників відповідних підприємств, установ.

При цьому Конституційний Суд України спирався на Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене Указом Президента України від 17 жовтня 2000 року № 1138/2000. На сьогоднішній день зазначений Указ втратив чинність. Замість нього діє Указ Президента від 06.04.2011 р. № 383/2011 «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України», яким до структури МВС віднесено головні управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, облас-

тях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, районні, районні в містах, міські управління (відділи), лінійні управління (відділи).

Незрозумілим у цьому випадку є логіка Рішення Конституційного Суду України, в якому питання структури Міністерства внутрішніх справ України визначається із підзаконного акта, Указу Президента України, а не з Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», який на час прийняття Рішення Конституційним Судом України був чинним.

Стаття 1 зазначеного Закону до загальної структури Міністерства внутрішніх справ України відносить: Міністерство внутрішніх справ України як центральний орган управління; державні департаменти у складі Міністерства внутрішніх справ України як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності, визначеними Кабінетом Міністрів України; головні управління, управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управління, відділи Міністерства внутрішніх справ України на транспорті; міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти; підрозділи судової міліції; з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ; навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення.

Виходячи з Рішення Конституційного Суду України можна припустити, що запит депутата може бути направлено до будь-якого керівника із зазначених органів і структурних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України.

Аналіз наведених норм діє підстави зробити висновок про неузгодженість Указу Президента України від 06.04.2011 р. № 383/2011 «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» із Законом України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» від 10.01.2002 в частині визначення структури Міністерства. Ми вважаємо, що це порушує принцип верховенства закону в системі нормативно-правових актів, ускладнює процес регулювання діяльності Міністерства внутрішніх справ України і реалізацію права народного депутата на запит до керівників органів внутрішніх справ.

Однак, з нашої точки зору, враховуючи централізовану та ієрархічну структуру Міністерства внутрішніх справ України, повноваження Міністра щодо керівництва всіма його структурними органа-

ми, спрямування та координації діяльності окремих його підрозділів, запит народного депутата України доцільно направляти саме до Міністра внутрішніх справ України, який здатний дати об'єктивну, фахову відповідь на питання, поставлені у запиті, а також уповноважений вживати заходів щодо усунення порушень закону і притягати до відповідальності підлеглих співробітників, які порушили законодавство або посадові інструкції.

Згідно ч. 2 ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата», депутатський запит — це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції.

Втім, така конструкція норми, як «дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції», на наш погляд, вимагає розширеного тлумачення, що ускладнює процес її застосування. Ми вважаємо за доцільне конкретизувати зазначений припис, вказавши перелік дій, які має право вимагати народний депутат від відповідних керівників: провести перевірки, усунути порушення, поновити порушені права тощо. Тобто зміст зазначеної частини правової норми ст. 15 Закону має бути конкретно визначеним. Водночас має бути виключена можливість для втручання депутата безпосередньо в оперативне управління органу внутрішніх справ, або давати вказівки щодо конкретних адміністративних чи слідчих дій, які необхідно провести. Втім, на нашу думку, це дасть змогу народному депутату конкретизувати запит і сподіватись на об'єктивну відповідь.

Прикладом, що підтверджує нашу точку зору, може бути запит народного депутата В. Даниленка до Міністра праці та соціальної політики України Л.Л. Денісовій «Стосовно проведення перевірки усіх відділів та управлінь Міністерства внутрішніх справ України на дотримання вимог трудового законодавства, що пов'язане з порушенням трудових прав працівників органів внутрішніх справ України щодо обмеження тривалості робочого дня та робочого тижня, та порушення прав працівників на щорічну відпустку», в якому народний депутат поставив питання про організацію перевірки щодо дотримання трудового законодавства в

органах внутрішніх справ України та доручив усім обласним управлінням праці та соціальної політики повести перевірку усіх відділів та управлінь Міністерства внутрішніх справ України на дотримання вимог трудового законодавства.

Тобто, у своєму запиті народний депутат констатує наявність фактів порушень трудового законодавства і звертає увагу уповноваженого на те органу вжити відповідних заходів з усунення порушень.

Враховуючи, що право на запит — це конституційне право народного депутата України, вважаємо за необхідне в Законі України «Про статус народного депутата України» розширити формулювання норми про запит народного депутата, що дасть можливість парламентаріям більш дієво і результативно здійснювати контрольну функцію.

Щодо предмету депутатського запиту, то хочемо зазначити, що в законодавстві відсутня конкретна вказівка про коло питань, щодо яких народний депутат України може звернутись до керівників відповідних органів. І якщо в цілому можна погодитись з таким формулюванням, оскільки важко передбачити вичерпний перелік питань, з яких може виникнути необхідність направлення депутатського запиту, специфіка діяльності окремих підрозділів Міністерства внутрішніх справ України вимагає уточнення цієї конституційної норми, що і було зроблено при офіційному тлумаченні цієї норми Конституційним Судом України.

У своєму Рішенні від 20.03.2002 р. № 4-рп/2002 (справа про запити і звернення народних депутатів України до органів дізнання і досудового слідства) Конституційний Суд України дійшов висновку, що народний депутат України не має права звертатись до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, з вимогами і пропозиціями з питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства у конкретних кримінальних справах. Відповідно керівники відповідних органів, слідчі і посадові особи, що здійснюють дізнання, не пов'язані обов'язком розглядати їх у порядку розгляду запитів і звернень і не несуть відповідальності за невиконання викладених у них вимог і пропозицій і мають діяти з дотриманням вимог, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом України.

Ще одним Рішенням Конституційного Суду України від 11.04.2000 р. № 4-рп/2000 (справа про запити народних депутатів

України до прокуратури) народні депутати України позбавляються права звертатися до органів прокуратури із вимогами, пропозиціями чи вказівками у конкретних справах з питань нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Втім, вважаємо, що з метою підвищення ефективності парламентського контролю, в даному випадку доцільно було б наголосити, що забороняються (є неприпустимими) такі вимоги і пропозиції з боку народних депутатів України, виконання яких перешкоджатиме всебічному, повному і об'єктивному дослідженню обставин справи. Якщо вимоги і пропозиції народних депутатів України, викладені у запиті чи зверненні, стосуються дотримання законності в діяльності органів і посадових осіб, що здійснюють дізнання та досудове слідство, чи якщо йдеться про захист прав і свобод громадян, вони повинні бути розглянуті керівниками органів, що здійснюють зазначені види діяльності.

У подібних випадках запити та звернення народних депутатів України повинні направлятися Міністру внутрішніх справ України або керівникам органів прокуратури, які здійснюють нагляд за діяльністю органів дізнання і досудового слідства, а не окремим службовим особам, що здійснюють провадження в конкретній кримінальній справі.

Відповідно до законодавства особи, яким направлено депутатський запит, у п'ятнадцятиденний строк з дня його одержання зобов'язані у письмовій формі повідомити народного депутата, групу народних депутатів, комітет Верховної Ради України про результати розгляду його (їх) запиту.

Оскільки Закон України «Про статус народного депутата України» передбачає право народного депутата брати безпосередньо участь у розгляді внесеного ним запиту, на вимогу народного депутата керівник органу внутрішніх справ зобов'язаний повідомити народному депутатові про день розгляду порушених у запиті питань завчасно, але не пізніше ніж за три дні до їх розгляду.

Відповідь на запит надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом внутрішніх справ, до якого було його направлено, за підписом керівника чи посадової особи цього органу. Відповідь на депутатський запит, внесений народним депутатом,



надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, який його вніс. Відповідь на депутатський запит, внесений групою народних депутатів, комітетом Верховної Ради України, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, підпис якого під запитом значиться першим, голові комітету Верховної Ради України.

За Законом України «Про статус народного депутата України» народний депутат, представник групи народних депутатів чи комітет Верховної Ради України мають право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит. На вимогу не менше однієї п'ятої від конституційного складу Верховної Ради України по відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення на засіданні Верховної Ради України. Для цього відводиться час кожної п'ятниці третього тижня місяця у дні проведення пленарних засідань Верховної Ради України. Доцільним, на наш погляд, є прийняття норми, яка б передбачала обов'язок Міністра внутрішніх справ України або керівників органів внутрішніх справ, які відповідали на запит, бути присутніми у Верховній Раді України під час такого обговорення. Присутність інших, уповноважених ними осіб, можлива лише у виняткових випадках із вмотивованим обґрунтуванням. За результатами такого обговорення Верховна Рада України приймає відповідне рішення.

Розглядаючи це питання, слід зазначити, що час внесення запиту народним депутатом України до Міністра внутрішніх справ України є обмеженим часом проведення сесії Верховної Ради України, оскільки конституційна норма, а саме ст. 86 Основного Закону України передбачає, що запит народного депутата України може бути внесений лише під час сесії Верховної Ради України. Як справедливо зазначають С. Ківалов та І. Залобовська, протягом канікул парламент фактично позбавлений права здійснювати свої повноваження по контролю за діяльністю органів виконавчої влади [2, с. 126]. У цьому випадку альтернативою запиту виступає звернення народного депутата України.

**Звернення народного депутата** як форма парламентського контролю має іншу форму і механізм реалізації. На відміну від запиту, в Конституції України він не передбачений. Право народного депутата на депутатське звернення відноситься до повноважень народного депутата і регламентується Законом України «Про статус народного депутата України».

Відповідно до ст. 16 зазначеного Закону депутатське звернення — викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції.

На відміну від запиту зі зверненням до Міністра внутрішніх справ України чи до окремого органу внутрішніх справ, може звертатися лише один народний депутат. Законом передбачено право останнього бути присутнім при розгляді його звернення. Законом передбачені коротші строки розгляду звернень народних депутатів. Так, суб'єкти, яким адресовано депутатське звернення, зобов'язані розглянути і дати письмову відповідь протягом 10 днів з моменту одержання звернення. У разі неможливості дотриматися цього строку, депутата мають про це повідомити офіційним листом. Загалом, строк розгляду депутатського звернення не може перевищувати 30 днів з моменту його одержання.

Контроль парламенту за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України здійснюється також через можливість ставити запитання Міністру внутрішніх справ України у спеціально відведений для цього час. Так, згідно ст. 25 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» у дні проведення пленарних засідань щотижня у п'ятницю з 10 до 11 години відводиться час для запитань членам Кабінету Міністрів України («година запитань до Уряду»). Тобто двічі на місяць Міністр внутрішніх справ України має бути присутнім у парламенті і в разі необхідності відповісти на запитання, які до нього можуть поставити народні депутати.

Забезпеченню реалізації контролю за діяльністю цього центрального органу виконавчої влади з боку громадських організацій, окремих громадян тощо сприяє те, що «година запитань до Уряду» транслюється у прямому ефірі першими загальнонаціональними каналами телебачення і радіомовлення.

Згідно ч. 2 ст. 35 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» під час проведення «години запитань до Уряду» у парламенті повинні бути присутніми всі члени Кабінету Міністрів України, крім тих, хто не може бути присутнім з поважних причин. Однак на практиці неявка міністрів на «годину запитань до Уряду» є проблемою, яка потребує вирішення. Ігнорування членами Кабінету Міні-

стрів України такої форми співпраці із парламентом перешкоджає виробленню узгоджених підходів до вирішення питань, які знаходяться на розгляді Верховної Ради України і практичне вирішення яких покладається на Кабінет Міністрів України. Вирішення цього питання здійснюється шляхом усних і письмових звернень Голови Верховної Ради України до Прем'єр-міністра України. Враховуючи важливість співпраці уряду і парламенту, пропонуємо ввести зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», в якому передбачити обов'язок Міністрів (і Міністра внутрішніх справ зокрема) являтися у парламент у час, який відведено для «години запитань до Уряду», а також передбачити відповідальність Міністрів, які ухилятимуться від такої співпраці із парламентом. Одним із видів такої відповідальності, наприклад, може бути дисциплінарна відповідальність, а також політична, яка застосовуватиметься з боку парламенту до окремого міністра.

Отже, парламентський контроль за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України є однією з форм контролю Верховної Ради України за діяльністю Уряду. Попри важливість здійснення контролю органом законодавчої влади за даним Міністерством, деякі питання залишаються не в повній мірі врегульованими, що з нашої точки зору, знижує ефективність парламентського контролю, а тому потребує якнайшвидшого їх вирішення.

### *Література*

1. *Андрійко О. Ф.* Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. — К.: Наукова думка, 2004. — 301 с.
2. *Ківалов С. В., Залюбовська І. К.* Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи / С. В. Ківалов, І. К. Залюбовська. — Одеса: Юридична література, 2004. — С. 29.
3. *Ільницька І.* Парламентський контроль за сферою безпеки і оборони: сутність та механізми реалізації у демократичному суспільстві / І. Ільницька // [Електронний ресурс: [www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Unir/2009\\_21/17.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Unir/2009_21/17.pdf)].
4. *Сушинський О.* Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти / О. Сушинський. — Львів: ЛРШДУ УАДУ, 2002. — С. 31.