

УДК [342.537:351.743](477)

Т. О. Байрачна,

*аспірант кафедри загальноправових дисциплін
факультету № 6 (права та масових комунікацій)
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Удосконалення правового регулювання парламентського контролю за діяльністю Національної гвардії України

Розглянуто форми здійснення парламентського контролю за діяльністю Національної гвардії України. З'ясовано, що специфічність здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України обумовлена її правовим статусом – це військове формування з правоохоронними функціями. На підставі аналізу вітчизняного законодавства визначено засади й особливості здійснення такого парламентського контролю та з'ясовано наявні вади в його правовому регулюванні. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: парламентський контроль, Верховна Рада України, Національна гвардія України, військове формування.

Постановка проблеми. Контроль над адмініструванням має різні форми, реалізується різними органами й служить низці різних цілей. Відповідно до ст. 24 закону України «Про Національну гвардію України» «контроль за діяльністю Національної гвардії України, а також демократичний цивільний контроль за Національною гвардією України здійснюються відповідно до законодавства» [1]. Отже, маємо типову бланкетну норму, яка сама по собі мало що прояснює з цього питання.

Залежно від суб'єктів, що можуть здійснювати контроль, і характеру їх повноважень А. О. Кармолицький виділяє контроль: а) Президента держави; б) органів законодавчої (представницької) влади; в) органів виконавчої влади; г) органів судової влади [2, с. 212]. Специфічність здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України (далі – НГУ) обумовлюється її правовим статусом – це військове формування з правоохоронними функціями, що входить до системи МВС України й призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

Вітчизняний законодавець у системі цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави на

перше місце ставить парламентський контроль. Саме через представницький орган установлюються засади національної політики у сфері національної безпеки, оборони та правопорядку, а також здійснюється контроль (у межах, наданих законодавством) за реалізацією такої політики, що обумовлює науковий інтерес до зазначеного питання.

Стан дослідження. Зміст, види, форми й особливості проведення парламентського контролю є предметом наукових пошуків Д. Дж. Галлігана, В. М. Гаращука, В. К. Колпакова, А. О. Кармолицького, О. П. Полінця, В. В. Полянського, Ю. М. Старилова (фахівців-адміністративістів), Ю. Г. Барабаша, В. А. Волощука, Г. С. Журавльової, Є. В. Коврякова, С. А. Косінова (фахівців з конституційного права) та інших учених.

Із цих досліджень можна виокремити певні фрагменти, які дозволяють сформуванню загальні уявлення про риси та властивості здійснення парламентського контролю за діяльністю НГУ. За суб'єктом здійснення цей контроль може бути як безпосереднім, так і опосередкованим [3, с. 120]. За типами процедур парламентський контроль надає можливість розрізнити контроль без санкцій (запити, запитання, інтерпеляції тощо), та із санкціями (питання щодо недовіри уряду) [3, с. 120; 4, с. 51–52]. Утім, вивчення нормативно-правових актів Верховної Ради України дає підстави стверджувати, що національне законодавство не позбавлене певних вад.

Метою статті є аналіз форм здійснення парламентського контролю за діяльністю Національної гвардії України (у контексті військового формування), які існують, та напрацювання пропозицій щодо вдосконалення законодавства з цього питання.

Виклад основного матеріалу. А. О. Кармолицький зазначає, що реалізація повноважень законодавчого органу включає в себе контроль діяльності вищої посадової особи (керівника) вищого виконавчого органу державної влади. Контрольною діяльністю законодавчого (представницького) органу охоплюються правові акти вищої посадової особи (керівника) та нормативні правові акти органів виконавчої влади, які повинні направлятися в законодавчий (представницький) орган. Серед окремих повноважень парламенту, згаданих науковцем, звертає на себе увагу участь (якщо це передбачено законом) у формуванні вищого виконавчого органу державної влади й у затвердженні або погодженні призначення на посаду його окремих посадових осіб [2, с. 215]. У такому контексті повноваження Верховної Ради України закріплено у розділі IV Конституції України та в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України».

Про межі, в яких законодавець бачить повноваження представницького органу нашої держави у здійсненні контролю за НГУ, можна судити, виходячи з аналізу норм розділу II закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і

правоохоронними органами держави». Зокрема, стосовно контролю за НГУ до цих повноважень можна віднести такі: 1) визначення основ національної безпеки, організації військових формувань і забезпечення громадського правопорядку; 2) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій військових формувань МВС України; 3) визначення основ правового і соціального захисту та видів пенсійного забезпечення військовослужбовців НГУ та низка інших схожих функцій [5]. Реалізуючи зазначені повноваження щодо діяльності НГУ, Верховна Рада України по суті встановлює лише основні засади, остаточне виконання яких залежатиме вже від органів виконавчої влади, які, на відміну від парламенту, мають оперативний вплив на діяльність НГУ. На підтвердження цього можна навести вислів Є. А. Тихонової: «саме здійснюючи контроль за урядом, парламент може реалізовувати себе через виконавчу владу» [6, с. 180].

Як зазначає С. А. Косінов, законодавчий орган держави може здійснювати свої контрольні повноваження як безпосередньо (наприклад Верховна Рада України шляхом заслуховування звітів Кабінету Міністрів України, проведення «години запитань» і парламентських слухань), так і через свої органи (комітети, тимчасові слідчі комісії) й окремих народних депутатів, а також органи зі спеціальною компетенцією (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата) [7, с. 14]. Д. Дж. Галліган, В. В. Полянський та Ю. М. Старілов узагалі вважають цю форму нагляду менш вивченою, хоча в багатьох державах система парламентських комітетів має значний потенціал у відстежуванні й оцінюванні адміністративного управління [8, с. 30].

Із цього приводу доречно згадати про зміст ст. 9 і 10 закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», в яких указано повноваження парламентських комітетів і спеціальних комісій, а також окремих народних депутатів України у здійсненні контролю за сектором оборони та охорони правопорядку: 1) здійснення аналізу ходу виконання ухвалених парламентом законів і постанов у сфері національної безпеки і оборони, охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю; 2) інформування громадськості про свою діяльність [5]. У більш широкому вигляді загальний перелік прав та обов'язків комітетів Верховної Ради України під час здійснення контрольної функції визначено у главі 3 розділу III закону України «Про комітети Верховної Ради України».

Науковці безспідставно зауважують, що наглядовий потенціал парламентських комітетів, як і парламенту в цілому, визначається ступенем демократичності суспільства, його державної організації, поважанням ідей парламентаризму, особливо з боку інститутів публічної влади та засобів масової інформації. У практиці держав пострадянського простору (за винятком держав Прибалтики), на жаль,

такої демонстрації поваги до парламенту й парламентаризму поки що немає [8, с. 30]. Схожа ситуація існує і в українському суспільстві через надмірний популізм і недостатній конструктивізм у діяльності парламентських комітетів у всіх сферах політичної та владної діяльності цих інституцій, серед іншого і в сфері діяльності військових формувань з правоохоронними функціями.

Для вивчення, підготовки та попереднього розгляду окремих питань у сфері національної безпеки, оборони й правоохоронної діяльності Верховна Рада України в межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, – тимчасові слідчі комісії, які діють у порядку, встановленому законом.

Здійснення контролю за діяльністю НГУ з боку народних депутатів України полягає у: 1) здійсненні права законодавчої ініціативи щодо правового регулювання проблем національної безпеки й оборони та правоохоронної діяльності; 2) участі в обговоренні законопроектів та інших питань, пов'язаних з обороною й безпекою держави та правоохоронною діяльністю, на засіданнях Верховної Ради України тощо.

Необхідно також згадати про закон України «Про статус народного депутата України», у ч. 2 ст. 16 якого зазначено одну важливу особливість депутатського звернення, а саме те, що таке звернення до правоохоронного органу або його посадової особи може бути розглянуто регіональним підрозділом цього органу, до компетенції якого безпосередньо належить вирішення порушених народним депутатом питань [9]. Така передбачена Законом можливість значно зменшує кількість передавальних ланок у бюрократичному механізмі взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади, що не може не позначитися позитивно на оперативності такого контрольного впливу на діяльність НГУ.

Розглянуті вище форми парламентського контролю В. А. Волощук [3, с. 120] та В. М. Гаращук [10, с. 209] відносять до безпосередніх, тоді як контрольна діяльність таких органів, як Рахункова палата та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений), є, на думку вчених, видами опосередкованого парламентського контролю. У загальному вигляді повноваження цих двох структур, у формуванні яких бере безпосередню участь Верховна Рада України, окреслюють закони України «Про Рахункову палату» (розділ II) та «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (розділ IV). Норми зазначених правових актів не передбачають будь-яких особливостей щодо проведення з їхнього боку контролю за діяльністю НГУ. Однак певні такі особливості конкретизовано у ст. 11 та 12 закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави».

Окресливши види та форми парламентського контролю за діяльністю НГУ, які існують, перейдемо до наступного завдання нашого дослідження – з'ясування питання, наскільки досконалими є система парламентського контролю та її правова регламентація.

Г. С. Журавльова, розглядаючи форми та механізми парламентського контролю, доходить висновку, що комітети Верховної Ради України повинні здійснювати певні контрольні функції щодо діяльності окремих профільних міністерств і відомств. Проте такий контроль має бути подібним до нагляду: даючи оцінку діяльності конкретного міністерства чи відомства або їх посадових осіб, комітет не ухвалюватиме рішення щодо відповідних кадрових змін в уряді [4, с. 52]. При цьому не можна ігнорувати активну участь комітетів у законотворчій діяльності з питань, які стосуються засад діяльності НГУ.

Зі свого боку зазначимо, що, виходячи з правового статусу, особливостей та умов функціонування НГУ, основна її діяльність входить до предмету відання Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності (законодавство про адміністративні правопорушення, організація охорони громадського порядку та громадської безпеки тощо), Комітету з питань національної безпеки і оборони (військова служба, військові формування, утворені відповідно до законів України, боротьба з тероризмом тощо), Комітету у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю. Слід зазначити, що з боку парламентських комітетів простежується певний дуалізм у здійсненні контролю. Таке «підкування» обумовлюється двояким статусом НГУ: з одного боку, це – військове формування, з іншого – правоохоронний орган.

Цікавим і водночас суперечливим є п. 3 постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» [11], яким законодавці постановляють утворити Спеціальну комісію з питань демократичного цивільного контролю над Военною організацією держави (нагадаємо, що НГУ є складовою цієї організації). Суперечливість цього пункту виникає з двох причин.

Перша причина полягає у тому, що ст. 89 Конституції України [12], а також ст. 85 та 87 закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [13] передбачають утворення тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій. На характер їх тимчасовості (як обов'язкову умову) вказують вимоги відповідного закону: «термін діяльності...», «строк повноважень...» Такої форми діяльності Верховної Ради України, як «спеціальна комісія» ані Основний Закон, ані закон України «Про Регламент Верховної Ради України» не передбачають. Однак у роботі представницького органу нашої держави це не єдиний такий випадок. У попередньому п. 2 постанови Верховної

Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів...» парламентарі постановляють також утворити Спеціальну контрольну комісію Верховної Ради України, але з питань приватизації. Втім, на відміну від Спеціальної комісії з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави, остання створюється згідно зі ст. 10 закону України «Про приватизацію державного майна». Відповідно до змісту згаданої норми з метою забезпечення контролю за здійсненням Державної програми приватизації з депутатів створюється Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації [14]. Відповідне Положення було затверджене постановою Верховної Ради України від 24.06.1993 № 3317-XII (чинне донині, за винятком персонального складу комісії).

Слід зазначити, що закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» не містить положення, аналогічного положенню закону України «Про приватизацію державного майна», й у ст. 9 словосполучення «спеціальні комісії» міститься хіба що в гіпотезі норми, тоді як у диспозиції йдеться саме про тимчасові спеціальні та слідчі комісії.

Друга причина полягає в суто процедурному аспекті створення та діяльності спеціальної комісії. Якщо взяти до уваги вимоги ч. 4 ст. 85 закону України «Про Регламент Верховної Ради України», про утворення тимчасової спеціальної комісії Верховна Рада ухвалює постанову, в якій визначає: 1) назву тимчасової спеціальної комісії; 2) мету, завдання і коло питань, для підготовки і попереднього розгляду яких утворюється тимчасова спеціальна комісія; 3) кількісний і персональний склад тимчасової спеціальної комісії, голову та заступника голову тимчасової спеціальної комісії; 4) термін діяльності тимчасової спеціальної комісії (на заздалегідь визначений час або на час виконання відповідної роботи); 5) термін звіту тимчасової спеціальної комісії про виконану роботу, який не перевищує шести місяців з дня її утворення; 6) заходи щодо кадрового, матеріально-технічного, інформаційного та організаційного забезпечення роботи тимчасової спеціальної комісії [13]. Вже згадана раніше постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22-VIII [11] містить лише реприс про утворення спеціальної комісії. Наш пошук на офіційному веб-порталі «Верховна Рада України» положень про правовий статус такої комісії результатів не дав. Крім того, строк повноважень тимчасової спеціальної комісії за законодавством не може перевищувати одного року з дня її утворення.

Висновки з цього дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. Отже, якщо припустити, що створення Спеціальної комісії з питань демократичного цивільного контролю

над Воєнною організацією держави дійсно потрібне (а це доцільно зробити з метою консолідації контрольних повноважень Верховної Ради України в одній інстанції), то виникає необхідність у доповненні положень закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» новою ст. 9-1 «Спеціальна комісія з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави» у такій редакції:

«З метою забезпечення постійного та централізованого контролю неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій і зміцнення державної та військової дисципліни з депутатів створюється Спеціальна комісія Верховної Ради України з питань демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави (далі – Спеціальна комісія).

Спеціальна комісія створюється для ініціювання й оперативного попереднього розгляду питань, а також доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради України на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів стосується політичних, фінансово-економічних, соціальних та інших процесів у сфері національної безпеки, оборони та зміцнення громадського порядку в державі.

До виключних повноважень Спеціальної комісії належать підготовка й опрацювання законопроектів, які: визначають правовий режим державного кордону України, воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації; оголошують за поданням Президента України стан війни та укладення миру й схвалюють рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; схвалюють рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України та інших військових формувань до іншої держави, у тому числі для участі в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки, та про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України.

Положення про Спеціальну комісію та її склад затверджуються Верховною Радою України. При цьому порядок утворення та діяльності й повноваження членів Спеціальної комісії мають відповідати вимогам законодавства України щодо утворення та діяльності тимчасових спеціальних комісій (за винятком строків діяльності).

Строк діяльності Спеціальної комісії обмежується терміном повноважень Верховної Ради, якою утворено склад Спеціальної комісії».

Безумовно, окреслена у статті проблематика не вичерпує всіх су-перечливих і дискусійних питань, які існують у контрольній діяльності

з приводу функціонування НГУ. На перспективу подальших наукових пошуків залишається дослідження повноважень (у зазначених правовідносинах) Президента України, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування тощо. Спірними, на нашу думку, наприклад, є імператив щодо призначення командуючого НГУ Президентом України та низка інших питань.

Список бібліографічних посилань: 1. Про Національну гвардію України: закон України від 13.03.2014 № 876-VII // База даних (БД) «Законодавство України»/Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення: 02.12.2016). 2. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Зерцало-М, 2003. 608 с. 3. Волощук В. Класифікація парламентського контролю. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 3 (7). С. 118–123. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/2/09.pdf> (дата звернення: 18.12.2016). 4. Журавльова Г. Форми та механізми парламентського контролю. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2007. № 1 (7). С. 51–55. 5. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: закон України від 19.06.2003 № 975-IV // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15> (дата звернення: 02.12.2016). 6. Тихонова Є. А. Проблеми розвитку парламентаризму в Україні // Державно-правова реформа в Україні: матеріали наук.-теорет. конф. (Київ, листопад 1997 р.)/Лн-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 1997. С. 177–181. 7. Косінов С. А. Парламентський контроль як елемент принципу поділу влади. *Юрист України*. 2013. № 1 (22). С. 9–16. 8. Галлиган Д., Полянський В. В., Старилов Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции: учебник. М.: Юристь, 2002. 410 с. 9. Про статус народного депутата України: закон України від 17.11.1992 № 2790-XII // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12> (дата звернення: 02.12.2016). 10. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с. 11. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: постанова ВР України від 04.12.2014 № 22-VIII // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/22-19> (дата звернення: 02.12.2016). 12. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 02.12.2016). 13. Про Регламент Верховної Ради України: закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 02.12.2016). 14. Про приватизацію державного майна: закон України від 04.03.1992 № 2163-XII // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-12> (дата звернення: 02.12.2016).

Надійшла до редколегії 19.12.2016



Байрачная Т. А. Усовершенствование правового регулирования парламентского контроля за деятельностью Национальной гвардии Украины

Рассмотрены формы осуществления парламентского контроля за деятельностью Национальной гвардии Украины. Установлено, что специфичность осуществления контроля за деятельностью Национальной гвардии Украины обусловлена её правовым статусом – это военное формирование с правоохранительными функциями. На основании анализа отечественного законодательства определены принципы и особенности осуществления такого парламентского контроля и выявлены недостатки в его правовом регулировании. Сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: парламентский контроль, Верховная Рада Украины, Национальная гвардия Украины, воинское формирование.

Bairachna T. O. Improvement of legal regulation of parliamentary control over the activities of the National Guard of Ukraine

The object of the study is one of the types of state control, namely parliamentary control over the activities of the National Guard of Ukraine. The objective of the paper is to analyze the existing forms of implementing parliamentary control over the activities of the stated unit and working out propositions to improve legislation on the issue. The relevance and scientific innovation of the stated in the article results is specified by the priority of the parliamentary control over the activities of military formations with law enforcement functions and the presence of contradictions in legal regulation of realizing such activities by the authorized subjects.

The main results of the study allow to conclude that the parliamentary control over the activities of the National Guard of Ukraine is nowadays executed directly by Verkhovna Rada of Ukraine, its committees, temporary special and temporary investigative commissions, individual MPs and indirectly – through the Accounting Chamber and the Ombudsman on human rights of Verkhovna Rada of Ukraine. Special attention is paid to the fact that some decisions of the Parliament of Ukraine concerning the establishment of the Special Commission of Verkhovna Rada of Ukraine on democratic civilian control over the military organization of the state contradict with the requirements of the laws. In order to eliminate existing contradictions the author has offered to amend the Law of Ukraine “On Democratic Civilian Control over the Military Organization and Law Enforcement Agencies of the State” with the new Art. 9-1.

In the conclusions of the article the author has grounded the feasibility of consolidation of control powers of the Parliament in one institution – the Special Commission on the Issues of democratic civilian control over the military organization of the state. The practical significance of the obtained results is that stated in the paper propositions are aimed at eliminating existing contradictions in the legislation concerning the principles of the activities of some subjects of the parliamentary control.

Keywords: parliamentary control, Verkhovna Rada of Ukraine, National Guard of Ukraine, military formation.

