



**К.Л. БУГАЙЧУК**

*канд. юрид. наук, доц.*

*Національний університет внутрішніх справ*

УДК 351.96:351.746

## **ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ПРАВ ТА СВОБОД ГРОМАДЯН В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Аналізуються основні форми здійснення парламентського контролю за дотриманням прав та свобод громадян в діяльності органів внутрішніх справ, зокрема, щодо організації роботи із запитами та зверненнями народних депутатів України в системі МВС України.

Людина, її права і свободи становлять у правовій державі найвищу соціальну цінність, саме на їх забезпечення й найповнішу реалізацію у суспільному житті має бути

спрямована уся державна діяльність і насамперед діяльність у правоохоронній сфері. Це виходить з того, що конституційний лад України ґрунтується на визнанні людини,

її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості та безпеки найвищою соціальною цінністю, пріоритету її прав і свобод. Гарантування прав і свобод людини є головним обов'язком держави, держава відповідальна перед людиною та суспільством за свою діяльність (ст.3 Конституції України) [1]. Конституційним є принцип верховенства права (ст.8 Конституції України), громадяни здійснюють свої права за принципом "дозволено все, що прямо не заборонено законом", а державні органи та їх посадові особи - за принципом "дозволено лише те, що прямо визначено законом".

Контроль є одним з найпоширеніших і дієвих способів забезпечення законності в діяльності ОВС. Зміст законності полягає у найсуворішому дотриманні працівниками ОВС вимог нормативних актів, які діють у службово-трудої сфері діяльності ОВС [2, с.22].

Порушення законності завжди спричиняє певну шкоду державним чи суспільним інтересам, що охороняються законом. У випадку, якщо вона стає істотною внаслідок порушення норм закону, тут може йти мова про посадовий злочин при наявності й інших його ознак. Іноді діями працівників ОВС норми закону не порушуються, але їх зовнішній характер, зневага правилами етикету, нерідко завдає певної моральної шкоди, дискредитує правоохоронні органи перед громадськістю [3, с.173].

Сутність парламентського контролю полягає в тому, що суб'єкт контролю (Верховна Рада України) здійснює облік і перевірку, як контрольований об'єкт (ОВС) виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції.

Ці питання були предметом дослідження в працях Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, О.Ф. Андрійко, які досліджували контроль як засіб забезпечення законності в державному управлінні. Але в них, на жаль, не знайшли відображення аспекти діяльності комітетів Верховної Ради України та депутатського контролю за дотриманням прав і свобод громадян в діяльності ОВС. Наша робота і покликана усунути ці недоліки.

Відповідно до Конституції України Верховна Рада здійснює контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина на підставі п.17 ст.85, ст.101 Конституції України. Верховна Рада може заслухати на засіданні звіт будь-якого члена Уряду України (в тому числі і Міністра внутрішніх справ України) про його діяльність за пропозицією Президії Верховної Ради, або вимогою відповідної постійної комісії, або не менш як 1/5 частини депутатів від їх фактичної кількості. На звіт члена Уряду Верховна Рада приймає постанову у порядку, встановленому регламентом Верховної Ради України [4].

Для реалізації контрольних повноважень Верховна Рада використовує постійно діючі та тимчасово діючі структури. До постійно діючих належить Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Правовою основою діяльності Уповноваженого є: Закони України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", "Про державну службу"; Постанови Кабінету Міністрів України "Про умови оплати праці Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, представників Уповноваженого та працівників його секретаріату", "Про забезпечення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав

людини та його секретаріату" [5-8].

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини на постійній основі здійснює опосередкований парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції.

Метою опосередкованого парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Основною функцією Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є контроль-наглядова, яка конкретизується у таких напрямках діяльності: здійснення опосередкованого парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі; здійснення контролю за відповідністю Конституції України, законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина шляхом звернення до Конституційного Суду України з відповідними поданнями; перевірка стану додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина органами міліції; направлення звернень громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, за належністю в органи міліції, до компетенції яких належить розгляд справи, та здійснення контролю за розглядом цих звернень; прийняття рішень про необхідність проведення перевірок діяльності органів міліції з правом вимагати від посадових і службових осіб цих органів сприяння, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків.

*Уповноважений має право:*

- невідкладного прийому керівниками інших органів внутрішніх справ, зокрема міліції;
- бути присутнім на засіданнях колегії МВС України;
- безперешкодно відвідувати органи міліції, бути присутнім на їх засіданнях;
- на ознайомлення з документами, у тому числі і секретними (таємними), отримання їх копій в органах міліції;
- вимагати від посадових і службових осіб органів міліції сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, орга-

нізації, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків;

- відвідувати у будь-який час місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи відбування засудженими покарань та установи примусового лікування і перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх тримання;

- направляти у відповідні органи міліції акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів [5].

Верховна Рада може створювати, коли визнає за необхідне, тимчасові контрольні, ревізійні, слідчі комісії з будь-якого питання своєї компетенції, в тому числі щодо додержання прав та свобод людини та громадянина у діяльності правоохоронних органів. Так були винесені постанови Верховної Ради України "Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з розслідування обставин вбивств журналістів Георгія Гонгадзе, Ігоря Александрова, посягання на життя народного депутата України Олександра Сльяшкевича та фактів порушень державними діями Конституції і законів України від 11 липня 2002 року", "Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для розслідування обставин стосовно подій 9 березня 2001 року в м. Києві" та ін. [9]. Завдання та коло повноважень таких комісій визначаються Верховною Радою при їх створенні. Тимчасові слідчі комісії мають також повноваження, зазначені у ст.ст.9.5.8, 9.5.10, 9.5.11 Регламенту Верховної Ради України [4].

Перше засідання тимчасової слідчої комісії повинно відбутися не пізніше як через 24 години з моменту її обрання. На першому засіданні комісія обирає голову і секретаря, затверджує процедуру її діяльності і складає план роботи. Комісія веде протоколи і стенограми засідань. Всі засідання комісії є закритими. Інформацію про її діяльність може одержати в будь-який час Голова Верховної Ради. Комісія визначає доцільність і обсяг надання попередньої інформації Верховній Раді.

Тимчасова слідча комісія має право користуватися всіма засобами встановлення істини: допитувати свідків, вимагати і досліджувати (вивчати) документи, проводити експертизи, слідчі експерименти тощо. Порядок одержання і дослідження (вивчення) доказів встановлюється комісією відповідно до вимог кримінально-процесуального законодавства України. Свідки, експерти, інші особи, причетні до подання доказів та до роботи тимчасовій слідчій комісії, приносять присягу.

Результати розслідування тимчасова слідча комісія викладає в письмовому висновку, який повинен містити відомості про: факти і обставини, які стали підставами для розслідування; факти, встановлені комісією, і докази, якими це підтверджується; факти, що не підтвердилися, і причини цього.

При підготовці висновку комісія щодо кожного факту проводить голосування. Результати голосування з зазначенням кількості голосів, поданих "за" і "проти", вказуються у висновку. Кожний член комісії має право викласти свою окрему думку, яка додається до висновку комісії.

Висновок тимчасової слідчої комісії надсилається Голові Верховної Ради, який вносить ці матеріали

Неабияку роль в парламентському контролі за дотриманням прав та свобод громадян грають комітети Верховної Ради України.

До основних комітетів Верховної Ради України з питань захисту прав та свобод громадян в діяльності правоохоронних органів і, зокрема, міліції згідно переліку комітетів Верховної Ради України четвертого скликання, яке затверджено Постановою Верховної Ради України від 15.05.2002 року, можна віднести:

- Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності

- Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією.

- Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин [10].

До предметів відання цих комітетів належать кримінальне законодавство, законодавство про адміністративні правопорушення, кримінально-виконавче законодавство та законодавче забезпечення діяльності органів виконання покарань, законодавство про органи дізнання і слідства, органи внутрішніх справ, законодавство про податкову міліцію, законодавство про захист учасників кримінального судочинства і про державний захист працівників правоохоронних органів, про профілактику злочинів, питання соціального захисту працівників правоохоронних органів та членів їх сімей, а також боротьби з корупцією в правоохоронних органах.

Окрім ці комітети розроблюють та впроваджують основні стандарти прав та свобод людини та громадянина і, зокрема, в діяльності правоохоронних органів. Розглядають звернення громадян України щодо порушення правоохоронними органами їх прав, свобод та законних інтересів.

Комітети з питань, що належать до їх відання, здійснюють контроль за дотриманням і реалізацією Конституції та законів України, інших нормативних актів Верховної Ради України, за відповідністю підзаконних актів Конституції, законам України, а також вивчають ефективність їх застосування, розглядають пропозиції, що свідчать про потребу у прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін і доповнень до чинних законодавчих актів, і в разі необхідності готують відповідні висновки на розгляд Верховної Ради України.

Так, наприклад, у комітеті Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією у складі 16 народних депутатів України, функціонує підкомітет із питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією в правоохоронних та судових органах (голова підкомітету - народний депутат України Д.В. Жванія) [10].

Серед передбачених законодавством інструментів парламентського контролю за діяльністю органів міліції провідне місце посідають депутатські запити і звернення. Згідно інструкції про організацію роботи із запитами та зверненнями народних депутатів України в системі МВС України та Закону України "Про статус народного депутата України" [11, 12], народний депутат України на сесії Верховної Ради України має право звернутися із запитом

до вищих та інших інстанцій різного рівня, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності.

*Депутатський запит* - це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії, вноситься у письмовій формі та розглядається на засіданні Верховної Ради України. Секретаріат Верховної Ради реєструє та направляє депутатський запит відповідному органу або посадовій особі, до яких його адресовано.

Орган (підрозділ) внутрішніх справ, отримавши депутатський запит, повинен перевірити, чи є в наявності: супровідний лист із зазначенням номера запиту, дата оголошення запиту на пленарному засіданні; прізвище депутата (прізвища групи депутатів); підпис посадової особи та дата відправки запиту. Днем одержання запиту вважається день його отримання та реєстрації в органі (підрозділі) міліції. Незалежно від можливих подальших переадресувань запиту від одного органу виконавчої влади чи управління до іншого, від одних виконавців до інших, загальний термін розгляду не повинен перевищувати 15 календарних днів із дня його одержання або іншого, встановленого Верховною Радою України строку. Днем завершення розгляду запиту є день підписання офіційної письмової відповіді.

Відповідь на запит повинна мати обов'язкове посилання на номер та дату депутатського запиту, які проставляються на супроводжувальних листах Голови Верховної Ради України чи керівництва Апарату Верховної Ради України. Посилання на номер запиту забезпечує оперативне вручення відповіді його автору. З метою забезпечення своєчасного реагування всі відповіді на депутатські запити доставляються в експедицію Верховної Ради України (Київ-8, вул. Садова, 3). Народний депутат має право брати безпосередню участь у розгляді внесеного ним запиту. На вимогу народного депутата керівник органу внутрішніх справ, якому адресовано запит, зобов'язаний повідомити народному депутату про день розгляду порушених у запиті питань завчасно, але не пізніше ніж за три дні до їх розгляду.

При обговоренні відповіді на депутатський запит на засіданні Верховної Ради України повинні бути присутні в порядку, встановленому законом про регламент Верховної Ради України, керівники, до яких звернуто запит. Вони можуть уповноважити інших осіб бути присутніми при обговоренні відповіді на запит лише у виняткових випадках і з вмотивованим обґрунтуванням.

Якщо запит народного депутата з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений строк, орган чи підрозділ внутрішніх справ, до якого звернуто запит, зобов'язаний письмово повідомити про це Голову Верховної Ради України та народного депутата (групу народних депутатів), комітет Верховної Ради України, який вніс (які внесли) запит, і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати одного місяця після одержання запиту.

*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 депутатського запиту, депутатське звернення надсилається народними депутатами відповідним органам і посадовим особам безпосередньо, воно не потребує ніяких рішень Верховної Ради України. Орган (підрозділ) внутрішніх справ, якому адресовано депутатське звернення, зобов'язаний протягом 10 днів з моменту його одержання розглянути і дати письмову відповідь. У разі неможливості розгляду звернення народного депутата у визначений строк його повідомляють про це офіційним листом з викладенням причин продовження строку розгляду. Строк розгляду депутатського звернення, з урахуванням продовження, не може перевищувати 30 днів з моменту його одержання. Народний депутат, який направив звернення, може бути присутнім при його розгляді, про що він повідомляє відповідний орган (підрозділ) внутрішніх справ чи конкретного керівника (посадову особу). Посадова особа, відповідальна за розгляд звернення народного депутата, зобов'язана завчасно, але не пізніше ніж за день повідомити народного депутата про час і місце розгляду звернення.

Вмотивована відповідь на депутатське звернення повинна бути надіслана народному депутату не пізніше ніж на другий день після розгляду звернення. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом (підрозділом), до якого було направлено звернення, за підписом керівника чи особи, що виконує його обов'язки. Відповіді на депутатські звернення на ім'я їх авторів надсилаються до експедиції Верховної Ради України.

Народний депутат користується правом невідкладного прийому з питань депутатської діяльності керівниками органів і підрозділів внутрішніх справ. При пред'явленні посвідчення народного депутата він має право безперешкодно відвідувати органи внутрішніх справ. Вимоги про пред'явлення чи оформлення інших документів, а також особистий огляд народного депутата та перевірка його речей забороняються, якщо інше не встановлено законом.

Під час невідкладного прийому народний депутат реалізує надане йому законом право перевірки додержання законів України органами внутрішніх справ, ознайомлюється з результатами розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес. У разі виявлення порушень прав, свобод, інтересів людини і громадянина, які охороняються законом, та інших порушень законності народний депутат, як представник державної влади, має право вимагати негайного припинення порушення. Крім того, народний депутат у цьому випадку може звернутися з депутатським зверненням до відповідних посадових осіб правоохоронних органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль у певній галузі.

На основі вищезазначеного маємо відмітити, що не випадково звернулися до цієї теми. Адже у регламенті Верховної Ради досі ще діють застарілі норми, наприклад, щодо слідчих комісій (п.5 статті 9.5.10 Регламенту). Окрім цього, на нашу думку, потребує певного уточнення рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 4-рп/2002 щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України, а також частини другої статті 15 та частини першої статті 16 Закону України "Про

статус народного депутата України” [13]. Відповідно до цього, народний депутат не має права звертатися 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. У разі надходження до органів внутрішніх справ і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, вимог і пропозицій народних депутатів із зазначених питань керівники відповідних органів, слідчі і посадові особи, що здійснюють дізнання, мають діяти з дотриманням вимог, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом України. На нашу думку, обмеження права депутатів має розповсюджуватися і на дії що стосуються проведення адміністративного розслідування в порядку, встановленому Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Наприкінці нашого дослідження ми маємо зробити такий висновок, що згідно ст.2 закону України “Про міліцію” основним завданням міліції є забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів [14]. На жаль ці встановлені Конституцією України та Законами України положення часто порушуються. Парламентський контроль за дотриманням прав та свобод громадян в діяльності органів внутрішніх справ (міліції) є первісною ланкою у державному контролі, його роль важко переоцінити. Адже в ньому беруть участь народні депутати України, тобто представники виборців, а це вказує на всеохоплюючий процес контролю за дотриманням прав та свобод громадян не тільки з боку Верховної Ради України, але і контроль з боку народу України. Це спрямовує діяльність державних органів на вдосконалення своєї діяльності щодо ствердження на території України принципу верховенства права, реального захисту прав та свобод громадян та відповідальності за порушення законності в своїй діяльності.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // ВВР України. –1996. –№ 30. –Ст.141.
2. Венедиктов В.С. До проблеми забезпечення законності в діяльності працівників органів внутрішніх справ // Право і безпека. –2002. –№ 3. –С.20-25.
3. Погрібний І.М., Куракін О.М. Деякі аспекти зміцнення законності в діяльності органів внутрішніх справ // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. –2001. –Вип.16. –С.173-177.

4. Постанова Верховної Ради України “Про порядок введення в дію Регламенту Верховної Ради України” від 27.07.1994 р., № 130/94-ВР // ВВР України. –1994. –№ 35. –Ст.339.

5. Закон України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 23.12.1997 р., № 776/97-ВР // ВВР України. –1998. –№ 20. –Ст.99.

6. Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 р., № 3723-ХІІ // ВВР України. –1993. –№ 52. –Ст.490.

7. Постанова Кабінету Міністрів України “Про умови оплати праці Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, представників Уповноваженого та працівників його секретаріату” від 10.11.1999 р., № 2064 // Офіційний вісник України. –1999. –№ 45. –26.11.1999.

8. Постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його секретаріату” від 29.11.1999 р., № 2164 // Офіційний вісник України. –1999. –№ 48. –17.12.1999.

9. Постанова Верховної Ради України “Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для розслідування обставин стосовно подій 9 березня 2001 року в м. Києві” від 22.03.2001 р., № 2304-ІІІ // ВВР України. –2001. –№ 18. –Ст.88.

10. Постанова Верховної Ради України “Про перелік комітетів Верховної Ради України четвертого скликання” від 15.05.2002 р., № 7-ІV // ВВР України. –2002. –№ 27-28. –Ст.186.

11. Наказ МВС України “Про поліпшення взаємодії МВС України з Верховною Радою України” від 22.03.2003 р., № 305.

12. Закон України “Про статус народного депутата України” від 17.11.1992 р., № 2790-ХІІ // ВВР України. –1993. –№ 3. –Ст.17.

13. Рішення Конституційного Суду України “Щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України, а також частини другої статті 15 та частини першої статті 16 Закону України “Про статус народного депутата України” від 20.03.2002 р., № 4-рп/2002 // Офіційний вісник України. –2002. –№ 13. –12.04.2002.

14. Закон України “Про міліцію” від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // ВВР України. –1991. –№ 4. –Ст.20.

*Надійшла до редколегії 13.04.2004*

**БУГАЙЧУК К.Л., ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Анализируются основные формы осуществления парламентского контроля за соблюдением прав и свобод граждан в деятельности органов внутренних дел, в частности, в отношении организации работы с запросами и обращениями народных депутатов Украины в системе МВД Украины.

\*\*\*

**BUGAICHUK K.L. PARLIAMENT CONTROL OF OBSERVING RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS IN ORGANS OF INTERNAL AFFAIR'S ACTIVITY**

Main forms of implementing of parliament control of observing rights and freedoms of citizens in organs of internal affair's activity are analyzed, in particular, concerning the organization of work with requirements and appeals of Public Deputies of Ukraine in system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.