

УДК 342.53

**Дмитро КАЛАЯНОВ**

кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри управління та інформаційно-технічного забезпечення ОВС Одеського державного університету внутрішніх справ

## **МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В ПРАВООХОРОННІЙ ПОЛІТИЦІ ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ**

*Розглянуто питання парламентського контролю за діяльністю поліції як однієї з форм громадського контролю. Проаналізовано основні види парламентського контролю в західноєвропейських країнах, зокрема запит і розслідування.*

*Рассмотрены вопросы парламентского контроля за деятельностью полиции как одной из форм общественного контроля. Проанализированы основные виды парламентского контроля в западноевропейских странах, в частности запрос и расследование.*

*The article focuses on parliamentary control at police functioning as one of forms of public inspection. The basic types of parliamentary control are analyzed in West European countries, particular such forms as query and investigation.*

**Ключові слова:** парламентський контроль, внутрішньовідомчий контроль, поліція, західноєвропейські країни, правоохоронна діяльність.

**Ключевые слова:** парламентский контроль, внутриведомственный контроль, полиция, западноевропейские страны, правоохранительная деятельность.

**Keywords:** *parliamentary control, internal control, the police, the Western European countries, law enforcement.*

Високий рівень злочинності, а також поява нових, небезпечніших її видів вимагає здійснення комплексу заходів, спрямованих на кардинальне підвищення ефективності роботи правоохоронних органів. З огляду на це найважливішим завданням є оптимізація їх організаційно-правового забезпечення, причому конструктивне рішення можливе лише за активної участі всіх державних інститу-

тів. Безумовно, що одна з головних ролей у цьому процесі належить представницькому (законодавчому) органу державної влади – парламенту.

Проте до теперішнього часу український Парламент не використовує повною мірою можливості щодо здійснення контролю над силовими структурами. Спостерігається надмірна концентрація реальних повноважень контролю над правоохоронцями в одному органі – секретаріаті Президента України, структурі, функції якої не визначені ні Конституцією, ні законами України і яка у своїй повсякденній діяльності жодним чином не підконтрольна ні громадянам України, ні обраним ними представницьким органам. Отже, законодавча гілка влади, на відміну від виконавчої, має обмежену інформацію щодо реального стану в силових структурах і не може реально використовувати свої важелі впливу. Дисбаланс повноважень Президента та Парламенту є серйозною загрозою національній безпеці та політичній стабільності, створюючи певні передумови перетворення України на «поліцейську» або «преторіанську» державу [1].

Зазначені проблеми завжди привертали увагу вчених. Дослідженням діяльності силових і правоохоронних структур займалися О. Бандурка, А. Комзюк, А. Коренєв, К. Левченко, О. Мартиненко, В. Петков, М. Погорецький, О. Рябченко, В. Шкарупа та ін. Проте нині багато питань у цій галузі не з'ясовано. До того ж, на тлі реформування системи правоохоронних органів України багато висновків і рекомендацій мають характер дискусійних [2; 3], тому для подальшого обговорення науковою громадою цих проблем розглянемо стан справ із парламентським контролем за діяльністю поліції в західноєвропейських країнах.

Необхідність постійного контролю з боку суспільства за діяльністю поліції зумовлена потребою запобігання використанню поліції як інструменту насильства, зловживання владою, гноблення прав людини. Але суспільству (або його представникам) досить складно контролювати поліцейські органи з тієї причини, що поліція має закріплену законом владу над цим суспільством. Тому реальність і ефективність громадського контролю може бути забезпечена тільки тоді, коли такий контроль здійснюється через представницький орган державної влади – парламент.

Розглядаючи парламентський контроль за діяльністю поліції в країнах Західної Європи, слід звернути увагу на неоднозначність його визначення. З одного боку, його розуміють як форму громадського контролю за діяльністю поліції, з другого – це різновид парламентського контролю за роботою виконавчої влади [4]. Останнє зумовлює застосування парламентом стосовно поліції загальноприйнятих форм контролю, що використовуються ним і в інших сферах. Незважаючи на це, він має і власну специфіку, а тому заслуговує на особливу увагу й вимагає ретельного вивчення.

Однією з форм, що найчастіше використовують усі західноєвропейські парламенти для контролювання діяльності поліцейської системи держави, є запити (інтерпеляції). Стосовно поліції ця форма контролю має перманентний характер. Мета процедури запитів – одержувати конкретну інформацію від поліцейських органів, досліджувати її, викривати зловживання й інші порушення, а також шукати шляхи вирішення проблем у правоохоронній сфері. Цю процедуру також використовують для одержання фактів, які допоможуть членам парламенту зрозуміти складні питання, що містяться у відповідних законопроектах. Процедура інтерпеляції передбачає методи, що дозволяють виявляти «слабкі» місця в роботі поліції і виробляти спільні пропозиції щодо їх усунення. Запити також допомагають сконцентрувати увагу громадськості на питаннях роботи поліцейських органів у тих випадках, якщо запити й відповіді висвітлюються в засобах масової інформації. Це свідчить про те, що інформативна функція парламентських запитів не обмежується тільки парламентом – запити спрямовані на надання інформації ширшій аудиторії, включаючи громадськість, засоби масової інформації і державні об'єднання [4].

Популярність цієї процедури можна пояснити тим, що, користуючись правом робити запит, член парламенту є абсолютно вільним. Запити можуть направлятися парламентаріями індивідуально і від імені парламентського органу (комітету або комісії). Щодо контролю за поліцейською діяльністю найефективнішим і часто використовуваним способом подання запиту є звернення через профільний комітет або комісію. У Великій Британії така процедура здійснюється переважно Спеціальним комітетом Палати громад по внутрішніх спра-

вах. Однак сам запит у цьому випадку відіграє лише допоміжну роль і разом з такими парламентськими процедурами, як усне й письмове свідчення, використовується для підготовки повідомлення комітету з досліджуваного питання. У таких повідомленнях відбиваються всі аспекти проблеми, що цікавить названий комітет [5].

Труднощі, з якими зіштовхуються парламентарії під час використання процедури запиту, зумовлені тим, що посадові особи, відповідальні за надання відповідей, часто не виявляють великого бажання докладно висвітлювати професійні питання. Як правило, документи, що стосуються національної безпеки, належать до категорії секретних і тому недоступні парламентаріям і громадськості. За представниками виконавчої влади найчастіше законодавчо закріплено обов'язок відповідати на такі запити. Більше того, процес засекречування документів згідно із законом є відкритим, тобто має бути відомо, хто відповідає за прийняття рішень про те, які саме документи підлягають засекречуванню, на який строк їх засекречують, які умови засекречування й розсекречування документів і т. п.

Ефективність і реальна дієвість процедури використання парламентського запиту під час контролю за діяльністю поліції можливі лише за наявності таких загальних умов:

- 1) можливість для парламентаріїв подавати додаткові запити щоразу, коли їх не задовольняє відповідь або їм потрібні подальші уточнення;
- 2) право парламентаріїв ініціювати обговорення за вже розглянутими питаннями;
- 3) бажання членів парламенту скористатися процедурною можливістю подати запит;
- 4) можливість для громадськості бути присутнім на парламентських сесіях або стежити за їх перебігом по радіо або телебаченню;
- 5) гласність, що супроводжує слухання, завжди передбачає публікацію запитів і відповідей на них у документах, доступних громадськості.

Іншою важливою формою парламентського контролю, що використовується парламентами країн Західної Європи для дослідження й оцінки діяльності поліції, можна вважати право створювати парламентські комітети і комісії для проведення розслідувань у право-

охоронній сфері [6]. Якщо роль парламентських комітетів полягає в участі в законодавчому процесі, а також здійсненні контролю за поліцейськими органами шляхом подання інформації про їх діяльність і розподіл її між кількома комітетами, то діяльність комісій з розслідування має бути спрямована на з'ясування всіх обставин розслідуваного факту з можливістю використання отриманих результатів як доказів в усіх інстанціях, у тому числі суді.

Для вивчення особливих питань, пов'язаних із діяльністю поліції, широко використовують слідчі комісії. Для цього парламент доручає їхнім членам зібрати необхідну інформацію, здійснювати належний контроль і підготувати звіти, на підставі яких, якщо буде потреба, ініціюватимуться слухання й прийматимуться рішення. Право комісії почати розслідування логічно впливає з принципу, що парламент має бути повністю поінформований щодо питань діяльності уряду.

Комісія, створена для проведення розслідування, є лише органом, що проводить розслідування і встановлює факти. Її єдиною функцією є надання звіту парламенту, що створив цей орган. Прерогативою самого парламенту завжди залишається розроблення необхідного висновку щодо проведеного розслідування й аналізу інформації, що відкрилася внаслідок цього.

Повноваження щодо проведення розслідувань у правоохоронній сфері різняться в парламентських комісіях і комітетах різних держав. Серед них ми виокремимо основні: вибирати тему і напрям парламентського розслідування; відвідувати об'єкти сил безпеки й безпосередньо на місці ознайомлюватися з усіма обставинами справи; збирати всю відповідну інформацію, в тому числі конфіденційну, а також свідчення під присягою від посадових осіб, які представляють «силові» міністерства; організовувати відкриті й закриті слухання; робити гласними результати розслідування [7].

Практика створення парламентських комісій з метою дослідження, контролю, а також сприяння роботі поліцейських формувань західноєвропейських держав засвідчує, що вони можуть створюватися як для розслідування окремих обставин діяльності правоохоронних сил країни і діяти протягом обмеженого періоду, так і вивчення конкретного явища (найнебезпечніші види злочинів, специфіка бороть-

би з ними і т.п.). Причому робота такої комісії вимагає більше часу і може здійснюватися протягом кількох років.

Прикладом такої діяльності можна вважати роботу антимафіозних парламентських комісій Італії в другій половині ХХ ст. Перша парламентська антимафіозна комісія була створена в 1963 р. і продовжувала працювати до 1976 р. Вона була відновлена на три роки в 1982 р., коли її діяльність санкціонував парламент (у 1986, 1988, 1992, 1994 і 1996 рр.). Завданнями комісії були такі: вивчення феномену організованої злочинності й оцінка асигнувань і заходів боротьби з нею в законодавчому й адміністративному аспектах на базі наявних результатів. Комісія мала змогу давати вказівки поліції про проведення розслідувань, вимагати копії судових слухань і допомоги, якщо так вважають її члени. Комісія доповідала парламенту про свою діяльність принаймні один раз на рік. На думку комісії, пріоритетними напрямками в правоохоронній діяльності повинні бути такі: 1) посилення міжнародного співробітництва, особливо відносно боротьби з фінансуванням кримінальних угруповань; 2) необхідність руйнування міфу про безкарність мафії [8].

Іншим прикладом діяльності парламентських комісій у країнах Західної Європи можна вважати Слідчу комісію, утворену в парламенті Франції в 1999 р. для вивчення роботи сил безпеки на Корсиці. Предмет дослідження – ефективність роботи поліцейських та інших силових органів у конкретному регіоні країни. Після завершення її роботи 10 листопада 1999 р. комісією підготовлено звіт, в якому були зафіксовані недоліки роботи правоохоронних служб, а також імена посадових осіб, відповідальних за роботу сил безпеки в цьому регіоні [9]. Результатами роботи комісії були висновки щодо недоліків роботи правоохоронних служб і пропозиції, спрямовані на їх поліпшення. Однією з головних проблем, на думку комісії, була відсутність належної взаємодії суспільства і поліції, що стало наслідком зниження позитивного рейтингу рівня суспільної думки стосовно правоохоронних органів.

Після закінчення роботи комісія передала звіт до парламенту, а також офіційно представила його суспільству через засоби масової інформації та Інтернет. Це особливо важливо, оскільки оголошення результатів розслідування парламентської комісії може спонука-

ти законодавчу й виконавчу владу до відповідних політичних ініціатив (відставки чиновників різних рівнів, чий імена фігурують у парламентському звіті в негативному плані).

Крім комісії із розслідування, формування яких проводиться парламентом тільки в разі потреби, в багатьох західноєвропейських державах є практика діяльності постійних органів, у чюю компетенцію входить здійснювати контроль за окремими напрямками діяльності поліцейських сил країни. Один із дослідників поліцейської системи ФРН І. Антонов відзначає, що з метою запобігання можливості використання Федерального відомства по охороні Конституції (складової частини поліції ФРН) і його окремих працівників як засобу провокацій і антидержавної діяльності в 1992 р. депутатами бундестагу було прийнято Закон «Про парламентську комісію», що обирається бундестагом і працює під головуванням представників керівних і опозиційних партій, які щорічно змінюють одна одну. Комісія вповноважена здійснювати перевірку бюджету й економічних проектів спецслужб, включаючи Федеральне відомство по охороні Конституції. Керівники спецслужб зобов'язані регулярно виступати перед членами комісії зі звітами. Працівники спецслужб мають право конфіденційно, не повідомляючи про це своє керівництво, звертатися в парламентську комісію з питань, що належать до її компетенції [10].

Сучасний етап розвитку західноєвропейських держав характеризується тенденціями, що дають змогу говорити про активну політичну й економічну інтеграцію між країнами європейського континенту. Свідченнями тому є динамічне розширення Євросоюзу, вироблення і затвердження проекту Конституції ЄС, єдине громадянство, спільна валюта тощо. Зрозуміло, що така тісна взаємодія не могла не торкнутися правоохоронної сфери, оскільки боротьба зі злочинністю в умовах ЄС не може вважатися винятково справою однієї держави. Через це діяльність поліцейських сил Європи потребує постійної координації і загальної стратегії. Із цією метою в 1992 р. міністрами внутрішніх справ і юстиції ЄС було ухвалене рішення про створення Європолу – спеціального органу поліцейського співробітництва в масштабах Співтовариства зі штаб-квартирою в м. Страсбурзі (Франція).

Європол підзвітний Раді міністрів внутрішніх справ і юстиції ЄС, що несе загальну відповідальність за його діяльність, а також призначає керівника – директора Європолу і його заступників. Під час створення Європолу постійно порушувалося питання про необхідність здійснення демократичного контролю за його роботою. Традиційні механізми, що використовувалися для забезпечення контролю за діяльністю правоохоронних органів із боку суспільства, реалізуються через представницькі органи влади – парламенти. Коли йдеться про законодавчий орган ЄС – Європейський парламент, можна констатувати відсутність таких можливостей.

Пропозиції з посилення контролю за діяльністю Європолу мають досить багатоплановий і часто дискусійний характер, але головні з них полягають у такому:

- 1) здійснення контролю за фінансуванням Європолу шляхом розгляду й затвердження його бюджету в Європарламенті;
- 2) необхідність узгодження з Європарламентом кандидатури директора Європолу;
- 3) розширення можливостей Європарламенту в частині одержання інформації про діяльність Європолу: обов'язковість періодичних звітів перед парламентом; можливість використання інтерпеляції і комісій з розслідування [11].

Отже, нині ми можемо говорити, що основні функції парламентського контролю за діяльністю Європолу здійснюються національними представницькими органами.

Слід відзначити, що Інститут парламентського контролю активно використовується західноєвропейськими країнами і є ключовим складником у процесі організаційно-правового забезпечення функціонування поліцейської системи держави.

Парламентський контроль дає змогу суспільству впливати на поліцейські сили для участі у визначенні основних напрямів їх діяльності, оцінки та притягнення до відповідальності у випадках порушення закону. Це зумовлено тим, що парламентський контроль має одну важливу перевагу перед багатьма іншими видами контролю, особливо внутрішньовідомчим. Ця перевага полягає в тому, що його результати прозорі, вони, як правило, стають відомі громадянам країни, є об'єктивнішими і доступнішими для громадськості. У цьому ж



полягають і його труднощі, головна з яких – протидія з боку виконавчої влади, викликана вузьковідомчими інтересами.

Парламентський контроль має на меті не тільки притягнення до відповідальності окремих працівників поліції. Поліція діє відповідно до законів, що приймаються парламентом, тому не завжди відсутність ефективності в роботі правоохоронних органів є наслідком поганої організації, а не адекватного правового регулювання. Використовуючи ж основні засоби парламентського контролю, такі як запит і розслідування, законодавчі органи разом із «силовими» структурами мають змогу вивчити сутність проблеми й виробити спільні пропозиції з її врегулювання. У цьому випадку є підстави стверджувати, що в деяких випадках контрольна функція парламенту покликана бути чинником, який не розділяє, а об'єднує зусилля між парламентом і поліцією.

### **Список використаних джерел**

1. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. – М.: РОССПЭН, 2003. – 368 с.
2. Братель С.Г. Деякі проблеми впровадження демократичного цивільного контролю за діяльністю міліції // Юридична Україна. – 2005. – № 6. – С. 67–71.
3. Організаційно-правові засади роботи Громадських рад з питань забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України: практ. посіб. – Х.: Права людини, 2007. – 264 с.
4. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. – К., 2001. – 264 с.
5. Матюхіна Н.П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління: монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.М. Бандурки. – Х.: Консум, 2001. – 131 с.
6. Борн Г. Парламентський контроль за сферою безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти: посіб. для парламентарів / Женевський центр демократичного контролю за збройними силами / пер. з англ. О. Канус, В. Тищенко. – Київ, Женева, 2006. – 196 с.
7. Организационно-правовой аспект деятельности силовых структур зарубежных стран: учеб. пособие / Мелехин А.В., Попенко А.Р.; под ред. А.В. Мелехина. – М.: ВНИИ МВД России, 1998. – 88 с.

8. Борьба с мафией в Италии // Борьба с преступностью за рубежом: ежемесячный информационный бюллетень / ВИНТИ. – 2000. – № 5. – С. 37.

9. Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des forces de securite en Corse / Président m. Raymond Forni, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 novembre 1999. – Paris, 1999. – P. 3.

10. Антонов И.П. Полиция в механизме государства (на материале Федеративной Республики Германия): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М., 1999. – 261 с.

11. Report of Working Group X Freedom, security and justice of the EU. – Paris, 2003. – P. 17.

*Стаття надійшла 20.10.2009.*