

Конституційне право; Муніципальне право

УДК 342.7

Калініченко Олександр Федосійович

кандидат юридичних наук, доцент кафедри права
Київського кооперативного інституту бізнесу і права

Калиниченко Александр Федосеевич

кандидат юридических наук, доцент кафедры права
Киевского кооперативного института бизнеса и права

Kalinichenko Oleksandr Fedosiiovych

candidate of Legal Sciences, Associate professor of Department of Law of
Kyiv Cooperative Institute of Business and Law

**ГЛАВА ДЕРЖАВИ, ПАРЛАМЕНТ ТА ВИКОНАВЧА ВЛАДА ЯК
ІНСТИТУТИ КОНТРОЛЮ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ КОНСТИТУЦІЙНИХ
ПРАВ, СВОБОД ТА ОБОВ'ЯЗКІВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В
УКРАЇНІ**

**ГЛАВА ГОСУДАРСТВА, ПАРЛАМЕНТ, ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ
КАК ИНСТИТУТЫ КОНТРОЛЯ ЗА РЕАЛИЗАЦИЕЙ
КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ, СВОБОД, ОБЯЗАННОСТЕЙ
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В УКРАИНЕ**

**HEAD OF STATE, PARLIAMENT AND EXECUTIVE AUTHORITIES AS
THE INSTITUTIONS OF CONTROL OVER IMPLEMENTATION OF
CONSTITUTIONAL RIGHTS, FREEDOMS AND DUTIES OF MAN AND
CITIZEN IN UKRAINE**

Анотація. В статті встановлено, що з метою забезпечення контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина Президент України, використовуючи створені при цьому консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, виступає в ролі арбітра у взаємовідносинах між усіма гілками влади.

Акцентовано увагу на особливості парламентського контролю, який виступає одночасно і як вид державного контролю, і як вид контролю, що здійснюється народом України через його представницький орган – Український парламент.

Наголошується, що Кабінет Міністрів України здійснює свої контрольні повноваження щодо забезпечення реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина шляхом керівництва і спрямування виконавчо-розпорядчої діяльності в різних сферах суспільно-політичного життя країни.

Ключові слова: забезпечення, контроль, реалізація, Український парламент, арбітр, виконавчо-розпорядча діяльність, повноваження.

Анотація. В статті встановлено, що з метою забезпечення контролю за реалізацією конституційних прав, свобод, обов'язностей людини і громадянина Президент України, використовуючи створювані консультативні, інші допоміжні органи і служби, виступає в ролі арбітра в взаимоотношеннях со всіма гілками влади.

Акцентовано увагу на особливості парламентського контролю, який виступає одночасно і як вид державного контролю, і як вид контролю, який здійснюється народом України через його представницький орган – Український парламент.

Зазначається, що Кабінет Міністрів України здійснює свої контрольні повноваження по забезпеченню реалізації прав, свобод, обов'язностей людини і громадянина шляхом управління і направлення виконавчо-розпорядчої діяльності в різних сферах соціально-політичного життя країни.

Ключевые слова: обеспечение, контроль, реализация, Украинский парламент, арбитр, исполнительно-распорядительная деятельность, полномочия.

Annotation. This article shows that, in order to ensure and control the implementation of the rights, freedoms and duties of man and citizen, the President of Ukraine acts as an arbiter in relations between all the branches of government by

using consultative, advisory and other subsidiary bodies and services established for these purposes.

Considerable attention is paid to the peculiarities of parliamentary control, which acts both as a form of state control and as a form of control exercised by the people of Ukraine through their representative body - the Ukrainian Parliament.

It is noted that the Cabinet of Ministers of Ukraine exercises its supervisory powers to ensure the rights, freedoms and duties of man and citizen by managing and directing executive and administrative activities in various areas of social and political life of the country.

Key words: ensuring, control, implementation, Ukrainian Parliament, arbiter, executive and administrative activities, powers.

Постановка проблеми. За роки незалежності в Україні в цілому були визначені пріоритетні напрямки здійснення контролю в суспільстві і державі. Проте наявність розгалуженої системи інститутів контролю ще не забезпечує ефективність їх дії. Зазначимо, що на цей час у нашій державі контрольні повноваження розподілені поміж кількома десятками органів державної влади та місцевого самоврядування, які мають різний правовий статус та виконують завдання, що іноді дублюються. За таких умов важливим є необхідність дослідження ключових інститутів влади, до повноважень яких серед іншого відноситься спостереження, аналіз та перевірка стану забезпечення реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні.

Більше того, на сьогодні не існує єдиного, загальноприйнятого бачення системи контролю як у сфері державного управління, так і єдиної, усталеної класифікації інститутів контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Так, в адміністративному праві Ю. Битяк визначає, що контроль і нагляд в державному управлінні здійснюється Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України та іншими центральними і місцевими органами виконавчої

влади, судовими органами, органами прокуратури, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, громадянами як одноособово, так і через їх відповідні об'єднання [1,с. 247-268].

Інші фахівці в галузі адміністративного права В. Аверьянов і В. Колпаков виділяють, залежно від місця суб'єкта (що здійснює контроль) в системі державного управління «такі види контролю: 1) контроль з боку органів законодавчої влади (парламентський контроль); 2) контроль з боку Президента України та його апарату (президентський контроль); 3) контроль з боку Кабінету Міністрів України (урядовий контроль); 4) контроль з боку органів центральної виконавчої влади; 5) контроль з боку місцевих органів, органів державної виконавчої влади; 6) контроль з боку органів судової влади; 7) контроль з боку органів місцевого самоврядування; 8) контроль з боку громадськості (громадський контроль)» [2,с. 354; 3,с 76]. Їх бачення в цілому співпадає з попереднім автором.

У свою чергу, представники теорії права виділяють наступні доктринальні моделі систем інститутів контрольної влади. Зокрема, В. Тароєва пропонує включити до відповідної системи Конституційний Суд України, прокуратуру України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункову палату України, Антимонопольний комітет України та Національну Раду України з питань телебачення і радіомовлення [4,с. 15].

Формулювання цілей статті. *Мета дослідження* полягає в опрацюванні і дослідженні теорії та практики контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, Главою держави, Парламентом України та органами виконавчої влади.

Завдання дослідження розкрити теоретико-правові аспекти контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Об'єктом дослідження є правові відносини, що виникають у процесі здійснення контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Предметом дослідження є контроль за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні.

Викладення основного матеріалу. З метою виконання покладених на нього повноважень та у межах своєї компетенції Президент України, у відповідності з ч. 3 ст. 106 Конституції України, «на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України» [5]. Саме шляхом видання підзаконних актів у переважній більшості випадків діє глава держави, здійснюючи контроль за реалізацією прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Для здійснення своїх повноважень, зокрема й контрольних, Президент України може створювати необхідні консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (п. 28 ст. 106 Конституції України) [5]. Так, зокрема, таким органом є Адміністрація Президента України, яка в своїй структурі має Головне контрольне управління, що і здійснює спостереження, аналіз та перевірку стану виконання указів, розпоряджень, а також доручень глави держави органами виконавчої влади та їх посадовими особами, у т.ч. щодо забезпечення реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні.

Світовий досвід парламентаризму свідчить, що ефективність здійснення парламентом своїх функцій залежить від забезпечення дійового парламентського контролю. Функція такого контролю за змістом є широкою і багатогранною, а контрольні повноваження виступають одними із засадничих у його діяльності [6, с 28]. Обсяг, зміст, ступінь використання та форми здійснення контрольних повноважень парламенту, насамперед, залежать від його конституційно-правового статусу.

Більше того, згідно зі ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права

корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу і сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки; засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації [5]. Таким чином, цей контроль можна охарактеризувати як нормативний контроль, який покликаний стати на заваді скасуванню, звуженню змісту та обсягу існуючих прав і свобод особи.

Свого часу Верховною Радою України, на виконання ст. 101 Конституції України [5], було прийнято Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. У відповідності зі ст. 1 цього закону, яка увібрала в себе припис зазначеної конституційної норми, встановлюється, що «парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини ...» [6].

А з іншого боку, щодо реальних важелів впливу на ситуацію із забезпеченням прав і свобод особи, то їх не так вже й багато. Як зазначає з цього приводу М. Хавронюк, «Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має досить мало активних прав, за допомогою яких він мав би можливість впливати на конкретні державні органи та посадових осіб з метою відновлення порушених прав громадян» [7, с. 456].

Переважну більшість прав цього державного органу варто віднести до пасивних, оскільки вони практично всі зводяться лише до опікування. З метою зміни цієї ситуації до даного закону слід внести певні зміни.

По-перше, необхідно наділити Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини правом дорадчого голосу на нарадах усіх рівнів, у ході яких обговорюються питання, що безпосередньо стосуються конституційних прав і свобод людини.

По-друге, доречно надати йому можливість призупиняти дію актів державних органів та їх посадових осіб, які містять ознаки порушень закріплених у Конституції України прав і свобод людини, з одночасним оскарженням їх у судовому порядку[8,с.135].

До активних прав Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, у відповідності зі ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р., необхідно віднести його можливість звертатися до Конституційного Суду України з поданням про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів, які стосуються прав і свобод людини і про офіційне тлумачення Конституції України та законів України і право направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини для вжиття цими органами відповідних заходів. Саме ці дії, у відповідності із ст. 15 цього закону, визначаються як акти реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що юридично оформлюються Конституційним поданням Уповноваженого і поданням Уповноваженого [6]. І це є найбільш ефективні засоби контролю за дотриманням будь-якого права і свободи особи.

Ще одним не менш важливим органом державної влади, що уособлює в собі виконавчу гілку влади, є Кабінет Міністрів України. Згідно з ч. 1 ст. 113 Конституції України, він «є вищим органом у системі органів виконавчої влади». Кабінет Міністрів України, у відповідності зі ст. 116 Конституції України реалізує свої контрольні повноваження в процесі: 1) вживання заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 2) забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; 3) розробки і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; 4) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і

національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 5) організації і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; 6) спрямування і координації роботи міністерств, служб, агенцій, інспекцій та інших органів державної виконавчої влади в Україні [5] тощо. Таким чином, серед іншого, його діяльність і діяльність підпорядкованої йому системи державних органів покликані забезпечувати контроль за реалізацією прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

На відміну від правового статусу Верховної Ради України та Президента України, який визначається лише Конституцією України, правовий статус, а, відтак, функції і повноваження українського уряду знаходять своє закріплення в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. [9].

Так, у ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. (зі змінами та доповненнями) встановлюється, що одним із основних повноважень Кабінету Міністрів України у сфері правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина є здійснення контролю «за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади» [10].

На виконання покладених на нього завдань, Кабінетом Міністрів України, в межах своєї компетенції, видаються постанови і розпорядження, які є обов'язковими для виконання (ч. 1 ст. 117 Конституції України, ч. 1 ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р.) [1; 10].

Варто відзначити, що здійснюваний центральними органами виконавчої влади контроль може носити як відомчий, так і надвідомчий характер. У свою чергу, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. подає більш широке розуміння контрольних повноважень відповідних органів виконавчої влади в Україні. Так, ст. 16 зазначеного закону встановлює, що «місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

... 8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; 9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; 10) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці; 11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху...» [11]. Ця стаття закріплює напрямки здійснення контрольної діяльності в різних сферах життєдіяльності особи, суспільства та держави.

Більше того, ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. наводяться конкретні повноваження місцевих державних адміністрацій саме у сфері забезпечення законності, правопорядку, прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. У відповідності з названою нормою, місцева державна адміністрація «... 2) забезпечує здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 3) забезпечує розгляд звернень громадян та їх об'єднань, контролює стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території; ... 6) забезпечує виконання актів законодавства з питань громадянства, пов'язаних з перебуванням іноземців та осіб без громадянства, сприяє органам внутрішніх справ у додержанні правил паспортної системи; 7) проводить роботу, пов'язану з розробленням та здійсненням заходів щодо розміщення, працевлаштування, соціально-побутового і медичного обслуговування біженців, а також депортованих осіб, які добровільно повертаються в регіони їх колишнього проживання; 8) забезпечує виконання законодавства щодо національних меншин і міграції, про свободу думки і слова, свободу світогляду і віросповідання ...» [11].

Висновки. Таким чином, наведені положення дають нам можливість говорити, що саме шляхом використання цих – юридично закріплених форм

має здійснюватися контроль за реалізацією прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Тому згадувані вище закони України – «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р., «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. повинні розкривати зміст форм та методів здійснення контролю на відповідному організаційному рівні та відповідно з покладеними на них повноваженнями.

А з метою забезпечення контролю за реалізацією прав, свобод та обов'язків людини і громадянина Президент України, використовуючи створені при ньому консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, виступає в ролі арбітра у взаємовідносинах між всіма гілками влади та здійснює щодо них стримуючий вплив з метою досягнення координації їх зусиль стосовно вирішення відповідних питань в Україні.

Особливістю парламентського контролю є те, що він виступає одночасно і як вид державного контролю, і як вид контролю, який здійснюється народом України через його представницький орган – Український парламент. У силу особливого конституційного статусу Верховної Ради України, контроль, що нею здійснюється, охоплює всі основні сфери життєдіяльності суспільства і держави, стратегічні напрямки діяльності всіх органів державної влади.

Кабінет Міністрів України здійснює свої контрольні повноваження за забезпеченням реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина шляхом керівництва і спрямування виконавчо-розпорядчої діяльності в різних сферах суспільно-політичного життя країни та спрямування і координації діяльності органів виконавчої влади для оптимізації їх здійснення.

Літератури:

1. Адміністративне право: підруч. / [Ю. П. Битяк (кер.авт.кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. - Х. : Право, 2010. - 624 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.]: у2т./редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). - К.: Юрид. думка, 2004- Т.1: Загальна частина. - 2004. - 584 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. - К. : Юрінком Інтер, 2003. - 544 с.
4. Полинець О. П. Контроль в державному управлінні України : теоретико-організаційні питання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О. П. Полинець. - К., 2003. - 22 с.
5. Конституція України : чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 29 серп. 2011 р. - Офіц. Текст.- К. : ПАЛИВОДА А.В., 2011. - 56 с.
6. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 груд. 1997 р. № 776/97-ВР (станом на 19 квіт. 2014 р.) / Відомості Верховної Ради України. - 2013. - № 41. - Ст. 552.
7. Хавронюк М. І. Конституція України: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина : [навч. посіб.] / Хавронюк М. І. - К. : Парлам. вид-во, 1999.- 544 с.
8. Калініченко О.Ф. Контроль за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні: дис..канд.юрид.наук.:29.05.2014/ Калініченко О.Ф.-К.: 2014-224с.
9. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ президента України від 30 трав. 2011 р. № 622/2011 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html>
10. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI зі змінами і допов. / Відомості Верховної Ради України. - 2014.- № 13. - Ст. 828.
11. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XVI (станом на 19 квіт. 2014 р.) / Відомості Верховної Ради України. - 2014.- № 12. - Ст. 193.

List of references:

1. Administrative Law: textbook / [Iu. P. Bytiak (head of the team of contributors), V. M. Harashchuk, V. V. Bohutskyi and others] ; under the general editorship of Iu. P. Bytiak, V. M. Harashchuk, V. V. Zui - X. : Law, 2010. – p. 624.
2. Administrative Law of Ukraine. Academic Course:[textbook]:in 2 vol./Editorial Board: V. B. Averianov (head). - K.: Legal opinion, 2004- vol. 1 : General Section. - 2004. – p. 584.
3. V.K. Kolpakov Administrative Law of Ukraine: [textbook] / V.K. Kolpakov, O. V. Kuzmenko. - K. : Yurinkom Inter, 2003. - p. 544.
4. O.P. Polynets - Control in Public Administration of Ukraine: Theoretical and Organizational Matters: published summary of dissertation for the degree of Candidate of Science in Public Administration: spec. 25.00.01 Theory and History of Public Administration” / O.P. Polynets. - K., 2003. - p. 22.
5. The Constitution of Ukraine, current legislation as amended and supplemented as of Aug. 29. 2011 – Official text.- K. : A.V. Palyvoda, 2011. - p. 56.
6. On Ombudsman of Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights: Law of Ukraine of Dec 23. 1997 No. 776/97-BP (as of 19 Apr. 2014) // Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. - 2013. - No.41. - Art. 552.
7. M. I. Havronyuk - Constitution of Ukraine: Comments on Ukrainian legislation on the rights and freedoms of man and citizen: [textbook] / M. I. Havronyuk. - K. : Parliamentary publishing house, 1999.- p. 544.
8. O.F. Kalinichenko - Monitoring the implementation of constitutional rights, freedoms and duties of man and citizen in Ukraine: dissertation of a candidate of juridical sciences: 29.05.2014/ O.F. Kalinichenko.-K.: 2014- p.224.
9. On Conception of State Migration Policy: Decree of the President of Ukraine of May 30, 2011, No.622/2011 [Electronic resource]. - Access mode: <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html>

10. On the Cabinet of Ministers of Ukraine: Law of Ukraine of Oct 7. 2010 No. 2591-VI as amended and supplemented. / Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. - 2014.- No.13. - Art. 828.
11. On the Local State Administrations: Law of Ukraine of Apr 9. 1999, No. 586-XVI (as of 19 Apr. 2014) / Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. – 2014.- No. 12. - Art. 193.