ISSN 1995-6134

УДК 351.74(477)
О.Ф. КАЛІНІЧЕНКО, Національна академія внутрішніх справ

КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІ ТА ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ КОНТРОЛЮ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ, СВОБОД ТА ОБОВ'ЯЗКІВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

Ключові слова: *контрольно-наглядові органи, правоохоронні органи, контроль, конституційні права, свобод, обов'язки, людина, громадянин*

Поява на карті світу нової держави – України – підсумок багатовікової боротьби її народу, який з покоління в покоління добивався свободи, самостійності, незалежності. Він же народ України, 01.12.1991 р. вперше за свою історію виступив самостійним суб'єктом створення власної суверенної держави, бо саме народ, безпосередньо сам, а не через представників прямо і вільно висловив свою волю з питання про волю України шляхом проведення Всеукраїнського референдуму. Перше всенародне голосування в Україні, поза всяким сумнівом, втілює характеристики, сукупність яких дає вагомі підстави оцінити його, як історичний еталон реального прояву і вирішення верховенства народу над рештою суб'єктів, як державних, так і не державних, у розв'язанні доленосної проблеми – відродження української державності.

01.12.1991 р. народ України на референдумі одностайно висловив свою суверенну волю побудувати незалежну державу. У голосуванні взяли участь 31891742 громадянина, або 84,18 % від загальної кількості включених до списків. З них незалежності Україні сказали «так» 28804071 або 90,32 %. Таким чином волевиявлення народу, що проводилося, як засвідчили спостерігачі зарубіжних країн, вільно і гласно, демократично і без усяких порушень, підтвердило Акт проголошення незалежності України.

Можна без перебільшення сказати, що народ відіграв головну і визначальну роль у розв'язанні фундаментальної проблеми, якою займалося багато державних і недержавних структур, – проблеми створення нової України . Поза всенародним виявленням зусилля інших суб'єктів на шляхах побудови справді суверенної держави, безперечно були б ускладненні. Вкажемо, зокрема, що загалом іноземні держави офіційно визнали незалежність України тільки після референдуму.

З прийняттям нової Конституції України процес юридичного оформлення української державності можна вважати в основному завершеним, хоча ряд важливих питань ще потребують свого вирішення.

Викладене підводить до висновку, що має не лише теоретичне значення, але й одночасно орієнтований на формулювання і розвиток відповідної практики державно – правового будівництва. Він полягає у визначенні необхідності подальшого забезпечення примату народу України у вирішенні всіх центральних питань державного і громадського життя як на сучасному етапі, так і на перспективу.

Здійснення контролю і нагляду за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні принципово необхідно для формування правової держави.

До контрольно-наглядових органів влади України можна віднести:

1. Конституційний Суд України.
2. Прокуратуру України.
3. Державні інспекції (податкова, пожежна, екологічна і т.д.).

Крім цього, контрольно-наглядові функції властиві таким державним органам, як Антимонопольний комітет України, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення і деякі інші органи державної влади (тут треба ураховувати, що контрольно-наглядові функ-

ISSN 1995-6134

ції в Україні притаманні фактично усім трьом гілкам влади і саме від того така влада не оговорюється у Конституції України, як самостійна контрольно-наглядова гілка влади).

Ці організації відносяться до державних органів влади, а не до державних установ, підприємств і організацій – тобто елементам державного механізму, що не мають владно-розпорядчих функцій, так як вони не забезпечують господарчу діяльність держави, а здійснюють визначені контрольно-наглядові функції.

Насамперед, доцільно використовувати для розгляду особливості контрольно-наглядових структур і функцій державної влади характеристику самих понять «контроль» і «нагляд».

Характерною рисою даних понять є подібність змісту цих визначень. Так, поняття «нагляд» визначається [1, с.127] як спостереження або спостереження з метою перевірки, а поняття «контроль» – як перевірка, спостереження з метою перевірки [2, с.18]. Отже основною функцією контрольно-наглядової діяльності є перевірка і спостереження з метою перевірки.

Характеризуючи функції різноманітних державних органів влади, ми можемо виявити, що їм властиві такі види діяльності, як перевірка і спостереження. Це призводить до закономірного висновку про те, що такі функції державних органів можуть бути названі контрольно-наглядовими. При цьому, якщо така діяльність є основною, то і ці органи влади є контрольно-наглядовими.

У цьому сенсі Конституційний Суд є контролюючим органом влади, але не наглядовим, так як у його функції входить рішення питань про відповідність Конституції України законів і інших нормативних актів держави, що розглядаються тільки по зверненнях: Президента України; не менше сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду України; Уповноваженій Верховної Ради України по правах людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим [3]. При цьому, самий Конституційний Суд України по своїй ініціативі спостереженням за законодавством на предмет його відповідності Конституції України не займається, тобто не має наглядових (спостережливих) функцій.

У демократичній державі роль контрольно-наглядових органів держави важко переоцінити. Важливість їх існування обумовлена участю у функціонуванні системи «стримувачів і противаг», що підтримує реалізацію принципу «розподілу влад». При цьому, немає обмеження у кількості гілок влади. Так, наприклад, по Конституції Алжиру 1976 року виділяються законодавча, виконавча, судова, заснувальна, контрольно-наглядова, виборча й інші гілки влади.

Основна мета такого поділу – це виключення можливості (захист від можливості) узурпації (тобто, зосередження) влади. Проте, якщо функції контролю і нагляду виконуються не достатньо ефективно, то може відбутися часткова узурпація влади. Наприклад, «перетягування» контрольно-наглядових функцій на себе законодавчою гілкою влади.

Як пише М. Цвік, «хоча в умовах перехідного періоду за розхитаності державної дисципліни й ознаках паралічу влади об'єктивно необхідним є зміцнення виконавчої влади, це однак не можна робити за рахунок делегування їй законодавчих повноважень. Передача виконавчій владі функцій законотворення розхитує принцип розподілу влад, порушує баланс гілок влади, послаблює парламент, ставить його під президентом і урядом» [4, с.31].

Здійснення контролю і нагляду за дотриманням закону принципово необхідно для формування правової держави. Така діяльність повинна здійснюватися, в першу чергу, стосовно самих гілок влади. Стосовно законодавчої гілки влади – у процесі створення й обнародування законів держави. Стосовно виконавчої гілки влади – у процесі виконання закону й інших нормативно-правових актів. Стосовно судової гілки влади – у процесі від-

ISSN 1995-6134

правління правосуддя. Це не виключає той факт, що кожна з гілок влади повинна мати визначений набір повноважень по стримуванню іншої гілки влади від спроб зосередження максимальної кількості повноважень, прав і функцій.

Реальність (дієвість) контролю і нагляду за виконанням закону одночасно є одним із базових принципів правової держави. Для його здійснення необхідно виконання таких умов:

– по-перше, формування структури спеціальних контрольно-наглядових органів у державі (така умова здійснена багатьма державами світу);

– по-друге, забезпечення цих органів такими повноваженнями і заходами впливу на підконтрольних фізичних і юридичних осіб, що можна було б назвати їх насправді впливовими (тобто, примушуючими безумовно виконувати закон)

Дієвість контролю і нагляду за здійсненням закону, інших нормативно-правових актів повинно бути підставою довіри людей, громадян держави державним структурам, звернення саме до них, при необхідності вирішення юридичних проблем, суперечок, а не, наприклад, у газети на радіо і телебачення [5, с.17].

У чому ж сьогодні виражається особливість сфер впливу контрольно-наглядових органів в Україні? Контроль і нагляд необхідні в політичній, економічній, соціальних, екологічних, законотворчій і інших сферах.

На даний момент в Україні існує цілий ряд контрольно-наглядових органів, що не знаходяться в прямої ієрархічної підпорядкованості і залежності і не сформувалися в єдину структуру, що могла б мати критерії подібними з іншими гілками влади. так, конституційний суд України контролює, чи відповідають закони й акти Верховної Ради України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, правові акти Автономної Республіки Крим положенням Конституції України.

Найбільш ефективним, для виконання контрольно-наглядових функцій, є процес формування Конституційного Суду України. Це проявляється у тому, що його формують усі три гілки влади: законодавча, виконавча та судова. Таким чином, Конституційний Суд не може бути віднесений виключно до однієї з них [6, с.119].

Прокуратура України виконує функцію нагляду за дотриманням законів органами здійснюючими оперативно-пошукову діяльність, дізнання, до судове слідство. Крім того, нагляд за дотриманням законів, при виконанні судових рішень по кримінальних справах, а так само застосуванні мір примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян (тобто перевірка законності утримання під вартою в ізоляторах тимчасового утримання, слідчих ізоляторах і законності обмеження осіб у свободі пересування при оформленні по кримінальних справах міри превентивного характеру - підписки про не виїзд) [6, с.212].

З проголошенням України суверенною державою об’єктивно виникла необхідність у реформуванні державного апарату, зокрема, прокуратури. Цей процес прискорився і набрав більш конкретних форм у зв’язку зі вступом України до Ради Європи і прийняття Конституції України.

Але тут треба мати на увазі, що реформа – це не революція. Реформа – від латинської означає перетворення, зміну, нововведення, що не знищує основ існуючої структури. Конституція України, хоча і внесла деякі суттєві зміни в організацію і діяльність прокуратури, але не зачепила основ прокуратури як самостійної інституції з її специфічними функціями та повноваженнями. І такий підхід певною мірою відповідає історичному досвіду.

Податкова інспекція виконує функцію контролю за дотриманням податкового законодавства, слушністю нарахування, повнотою і своєчасністю сплати в бюджет податків, зборів і інших платежів і не обкладає податком прибутків і внесків у державні цільові фонди, установлених законодавством України [7].

ISSN 1995-6134

Головною задачею державної контрольно-ревізійної служби України є здійснення державного контролю за витратою засобів, матеріальних цінностей, їхнім заощадженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних заснуваннях, а також у підприємствах і організаціях, що дістають кошти з бюджетів усіх рівнів і державних валютних фондів, висування пропозицій по усуненню недоліків і порушень і попередження їх у наступному [8].

В екологічній сфері суспільних відносин контроль і нагляд необхідні у зв'язку з виконанням законів по захисті природного навколишнього середовища екологічними службами. У свою чергу, самі екологічні служби (наприклад, екологічна інспекція, екологічна прокуратура) забезпечують контрольно-наглядову діяльність у сфері виконання екологічного законодавства громадянами, підприємствами, заснуваннями, організаціями.

Серед органів спеціального призначення юридична наука приділяє особливу увагу так званим правоохоронним органам. Звичайно у дослівному розумінні «правоохоронну діяльність» (забезпечення законності та охорона правопорядку в суспільстві, боротьба з правопорушниками, охорона законних прав та інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства і держави в цілому) мають вести буквально всі – громадяни, юридичні особи, органи законодавчої, виконавчої і судової влади тощо. Але для переважної більшості суб'єктів суспільних відносин подібна діяльність не є основною.

Отже правоохоронними органами слід вважати державні органи, основною (спеціальною) функцією яких є забезпечення законності та охорона правопорядку, боротьба з правопорушеннями, охорона законних прав та інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства і держави в цілому.

Характерними рисами правоохоронних органів є :

а) здійснення ними зазначених вище функцій, які в сукупності називають правоохоронною функцією;

б) наявність у них для виконання зазначених функцій відповідних державно-владних повноважень, зокрема можливості видавати правові акти (в основному індивідуального характеру), обов'язкові для виконання тими, кому вони адресовані;

в) можливість безпосередньо застосовувати різні заходи примусу (затримання особи, арешт, позбавлення волі тощо);

г) перебування їх діяльності під особливим державним контролем і наглядом, здійснення лише на основі закону й у встановленому ними порядку.

Традиційно до числа правоохоронних органів відносять суд, прокуратуру, органи юстиції, внутрішніх справ, державної безпеки тощо. Досить часто суди як органи правосуддя згадуються в нормативних документах окремо (у словосполученнях типу «судові і правоохоронні органи»).

До системи правоохоронних органів прилягають деякі інші державні установи і громадські організації, які відповідно до законодавства поділенні значними повноваженнями у сфері правоохоронної діяльності, хоча в цілому їхні функції не зводяться до останньої, а також не забезпечуються можливістю застосування державного примусу. Серед таких установ і організацій слід звернути особливу увагу на органи юстиції та адвокатуру.

Систему органів внутрішніх справ України складають Міністерство внутрішніх справ України та його головні управління, управління і відділи в Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах, а також підрозділи кримінальної, спеціальної та судової міліції, транспортної, міліції громадської безпеки, державної автомобільної інспекції, внутрішні війська, навчальні заклади та інші підвідомчі їм підрозділи. Органи внутрішніх справ забезпечують громадський порядок, попереджують, розкривають і розслі-

ISSN 1995-6134

дують правопорушення, злочини та безпеку дорожнього руху.

Правовий статус Служби безпеки України визначається Законом України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р. Закон закріплює, що Служба безпеки України – це державний правовий охоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України, в сфері реалізації конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Важливим напрямом державної діяльності є митна справа, яка включає в себе встановлення порядку та організацією переміщення через митний кордон України товарів і предметів, обкладання митом, оформлення, здійснення контролю та інших доходів щодо реалізації митної політики в Україні.

Митні органи України складають єдину систему, яка включає державну митну службу України, регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні управління та організації. Законодавством встановлюється компетенція митних органів щодо виконання таких функцій: захисту економічних інтересів України; забезпечення виконання зобов'язань, які випливають з міжнародних договорів України стосовно митної справи, митного оформлення товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України; боротьби з контрабандою та іншими порушеннями митних правил.

Митна справа в Україні регулюється:

а) Митним кодексом України;

б) Законом України «Про Митну справу в Україні 1991 рік»;

в) Закон України «Про єдиний митний тариф»;

г) Актами Кабінету Міністрів України;

д) іншими актами чинного законодавства України.

Головним завданням Державної прикордонної служби України є забезпечення недоторканості державного кордону України на суші, морі, річках, озерах, та інших водоймах України, а також охорона економічної зони України. При виконанні покладених на них завдань прикордонна служба зобов'язана:

– припиняти будь – які спроби незаконного проходження державного кордону України на місцевості;

– відбивати вторгнення на територію України озброєних формувань, припиняти збройні та інші провокації на державному кордоні України, захищати від злочинних посягань населення і власність всіх її формах;

– відвертати і не допускати перетинання державного кордону України особами і транспортними засобами поза пунктами пропуску або іншими незаконними способами, виявляти і затримувати порушників державного кордону України;

– здійснювати у встановлених пунктах і встановленому порядку при наявності належно оформлених документів пропуск через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна;

– здійснювати спільні заходи із Службою безпеки України в межах наданої їм компетенції з питань охорони державного кордону України, а також контролювати самостійно чи разом з органами внутрішніх справ підтримання внутрішнього режиму;

– контролювати разом з органами внутрішніх справ, керівництвом аеропортів, відкритих для міжнародних польотів, прикордонних залізничних станцій, морських і річкових портів, служб міжнародних автомобільних перевезень додержання встановленого режиму в пунктах пропуску через державний кордон України;

– здійснювати контроль за додержанням усіма невійськовими суднами і військовими кораблями встановленого порядку плавання та перебування в територіальному морі України, внутрішніх водах України, а також частині вод прикордонних річок, озер та інших водойм, що належать Україні.

Систему органів юстиції складають: Міністерство юстиції України, головні управління

ISSN 1995-6134

юстиції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, міські, районні, міськрайонні, районні у містах управління юстиції, які, як правило, включають також нотаріальні контори (державні і приватні), органи реєстрації актів громадського стану (РАГС) інші служби міністерства юстиції.

Міністерство юстиції України є центральним органом державної виконавчої влади, входить до складу Кабінету Міністрів України. Дане міністерство очолює Міністр, який призначається відповідно до Конституції України. Міністр юстиції України несе персональну відповідальність за виконання покладених на Міністерство завдань і здійснення ним своїх функцій.

Міністерство юстиції є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунок в установах банків, печатку із зображенням державного герба України і своїм найменуванням. Органи юстиції виконують такі основні завдання:

1) зміцнення законності, захист прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб;

2) вдосконалювати разом з іншими правоохоронними органами діяльність по боротьбі із злочинністю, усувати причини і умови, які сприяють здійсненню злочинної діяльності та інших правопорушень;

3) правове забезпечення організації та діяльності судів та органів юстиції, керівництвом нотаріатом та органами РАГСу, судово-експертними установами, контроль за діяльністю адвокатури;

4) систематизація і підготовка пропозиції про кодифікацію законів і сприяння її удосконаленню;

5) надання методичної допомоги підприємствам, установам, організаціям, місцевим органам державної виконавчої влади у приведенні їх нормативних актів у відповідності з чинним законодавством.

Відповідно до Закону України «Про адвокатуру» від 19.12.1992 р., адвокатура України є добровільне професійне громадське об'єднання, покликане сприяти захисту прав, свобод і представляти законні інтереси громадян, осіб без громадянства, юридичних осіб, надавати їм іншу юридичну допомогу.

Адвокати дають консультації з юридичних питань, довідки щодо законодавства; складають заяви, скарги та інші документи правового характеру; здійснюють представництво в суді, в інших державних органах; перед громадянами та іншими юридичними особами; надають юридичну допомогу підприємствам, установам, організаціям; здійснюють правове забезпечення підприємницької та зовнішньоекономічної діяльності громадян і юридичних осіб, виконують свої обов'язки відповідно до кримінально-процесуального законодавства у процесі дізнання та попереднього слідства. Лише адвокати мають право здійснювати захист підозрюваних чи обвинувачених у вчиненні злочину.

Адвокат має право здійснювати адвокатську діяльність індивідуально або об'єднуватися з іншими адвокатами у колегії та інші адвокатські об'єднання.

Отже без існування контрольно-наглядових органів не можливе існування правової держави, а наявність діючих контрольно-наглядових органів для України є неодмінною умовою становлення правової, демократичної, соціальної держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Рус. яз., 1986. – С. 344.

2. Словарь Русского языка. – М. : Рус. яз., 1986. – Т. 2. – С. 94.

3. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст.. 141.

4. Цвік М. В. Конституційні проблеми розподілу влад (деякі основи держави і права) / М. В. Цвік ,Ф. Ф. Брецко. – Ужгород, 1995. – 262 с.

5. Основы государства и права / под ред. П. И. Орлова. – Харьков : Основа, 1997.

ISSN 1995-6134

6. Коментар до Конституції України. – К., 1996. – 376 с.

7. Закон України «Про державну податкову службу» // ВВР України. – 1994. – № 5. – Ст. 84.

8. Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» // ВВР України. – 1993. – № 13. – Ст. 111.

Калініченко О. Ф. Контрольно-наглядові та правоохоронні органи контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні / О. Ф. Калініченко // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 359–365 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11kofgvu.pdf

Розглянуто контрольно-наглядові органи України, що забезпечують здійснення контролю і нагляду за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні.

***

Калиниченко О.Ф. Контрольно-надзорные и правоохранительные органы контроля за реализацией конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Украине

Рассмотрены контрольно-надзорные органы Украины, которые обеспечивают осуществление контроля и надзора за реализацией конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Украине.

***

Kalinichenko O.F. Control-Supervising and Law Enforcement Bodies of the Control over Realization of Constitutional Laws, Freedom and Duties of the Person and the Citizen in Ukraine

Control-supervising bodies of Ukraine which provide control and supervision of realization of constitutional laws, freedom and duties of the person and the citizen in Ukraine are considered.

Форум права ФП