

ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА. ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

А.Ю. Олійник

професор

(*Національна академія внутрішніх справ*)

УДК 342.7

КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІ ОРГАНИ В СИСТЕМІ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

Визначено систему контрольно-наглядових органів та їх місце в механізмі забезпечення конституційних свобод людини і громадянина, надано характеристику її повноважень, форм і методів діяльності, запропоновано висновки й рекомендації.

Ключові слова: конституційні свободи, контрольно-наглядові органи в Україні, механізм забезпечення конституційних свобод в Україні.

Определяется система контрольно-надзорных органов и их место в механизме обеспечения конституционных свобод человека и гражданина, производится характеристика их полномочий, форм и методов деятельности, предлагаются выводы и рекомендации.

Ключевые слова: конституционные свободы, контрольно-надзорные органы в Украине, механизм обеспечения конституционных свобод в Украине.

The system of control and supervisory bodies and their place in the mechanism provision of constitutional freedoms man and citizen are determined, its characteristic powers, forms and methods of operation are givens, conclusions and recommendations are proposed.

Keywords: constitutional freedom, control and supervisory authorities in Ukraine, the mechanism of constitutional freedoms in Ukraine.

Постановка проблеми. Проблема забезпечення конституційних свобод людини і громадянина має важливе значення для їх практичної реалізації. Практична реалізація конституційних свобод є передумовою забезпечення реалізації конституційних прав. Завдання цього дослідження полягає в тому, щоб визначити систему контрольно-

наглядних органів та показати їх місце в механізмі реалізації конституційних свобод.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Науковцями досліджувалися різні розуміння системи контрольно-наглядних органів, критерії для їх класифікації та їх повноваження, форми і методи діяльності. Проблемою цікавилися такі вчені, як Г. Барчук, А. Колодій, А. Олійник, Т. Пікуля, С. Павленко, В. Погорілко, О. Пушкіна, П. Рабінович, І. Солов'євич, О. Фрицький та ін.

Метою дослідження є визначення системи контрольно-наглядних органів і їх місця в механізмі забезпечення конституційних свобод в Україні.

Відповідно до мети завданнями даної роботи є: а) аналіз існуючих у юридичній науці праць щодо контрольно-наглядних органів; б) формулювання визначення системи контрольно-наглядних органів; в) характеристика їх повноважень, форм і методів діяльності при забезпеченні конституційних свобод; г) формулювання висновків і рекомендацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Серед контрольно-наглядних органів, які забезпечують конституційні свободи, слід виокремити систему правоохоронних органів. Важливою ознакою правої держави є ефективна організація контролю й нагляду за здійсненням законів і режиму законності в Україні. Саме завдяки здійсненню законів і додержанню режиму законності забезпечується реалізація основних свобод. Контроль за додержанням законів та режиму законності в Україні покладається на правоохоронні органи. Їх діяльність щодо забезпечення основних свобод людини і громадянина закріплюється на конституційному рівні та чинним законодавством [1, с. 173-180]. У сучасній юридичній науці не існує єдиної думки щодо системи правоохоронних органів. Наприклад, Т. Пікуля до системи правоохоронних органів відносить суди, прокуратуру і правоохоронні органи по боротьбі зі злочинністю [2, с. 15]. О. Фрицький, І. Солов'євич до правоохоронних органів відносять законодавчі, виконавчі і судові органи, що покликані, на їх думку, здійснювати правоохоронну діяльність [3, с. 16]. С. Павленко, досліджуючи взаємодію органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами, підкреслює, що чинне законодавство суперечливо визначає перелік правоохоронних органів [4, с. 102]. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р. [5] серед правоохоронних виділяє органи: а) прокуратури; б) внутрішніх справ; в) служби безпеки; г) митної служби; д) охорони державного кордону; е) державної податкової служби; є) виконання покарань; ж) державної контрольно-ревізійної служби; з) рибохорони; і) державної лісової охорони; к) інші, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Порушення свобод людини можуть мати місце при: а) здійсненні дізнання, досудового слідства; б) проведенні оперативно-розшукової діяльності органами і підрозділами, що уповноважені її

здійснювати; в) здійсненні контрольно-наглядової діяльності; г) виконанні судових рішень. Одним з органів, що здійснюють досудове слідство та наглядову діяльність, є прокуратура України. На неї при забезпеченні конституційних свобод людини і громадянина покладаються функції: а) підтримання державного обвинувачення в суді; б) представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; в) нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; г) нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ст. 121 Конституції України). Серед основних напрямів діяльності прокуратури не зазначено такі функції, як здійснення загального нагляду і проведення досудового слідства. Однак прокуратура продовжує виконувати ці функції відповідно до чинного законодавства до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за здійсненням законів всіма суб'єктами права та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють його функціонування. Закон України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. [6] закріплює, що прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів АРК, місцевими радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами. Діяльність органів прокуратури спрямована на всебічне забезпечення верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань: 1) закріплених Конституцією України незалежності України, суспільного та державного ладу, політичної та економічної системи, прав національних груп і територіальних утворень; 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих свобод людини та громадянина; 3) конституційних основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації населення. Кожна людина з метою захисту своїх конституційних свобод може звертатись до прокурорів будь-якої ланки прокурорської системи. Законодавством гарантується об'єктивний розгляд звернень і вирішення питань, зазначених у зверненні, по суті. Згідно із Законом України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. (ст. 12) на органи прокуратури покладено обов'язок розглядати звернення громадян у разі порушення їх свобод, крім скарг, розгляд яких

віднесено до компетенції суду. Прокурор здійснює нагляд за додержанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями їх посадовими особами та проводить особистий прийом громадян. Прийняте прокурором рішення може бути оскарженим у вищестоящего прокурора або в суді. Генеральний прокурор України, заступники Генерального прокурора, начальники управлінь та відділів Генеральної прокуратури України, прокурори АРК, областей, міст Києва та Севастополя, міські, районні, міжрайонні, прирівняні до них прокурори проводять всебічний, кваліфікований, своєчасний розгляд і вирішення заяв і скарг громадян, які не підвідомчі суду та не віднесені до компетенції інших органів. Приймати рішення і давати відповіді заявникам про відхилення скарг мають право: 1) у міських і районних прокуратурах та прирівняних до них – прокурори та їх заступники; 2) у прокуратурах АРК, областей, міст Києва та Севастополя, прирівняних до них прокуратурах – прокурори та їх заступники; крім того – начальники управлінь, відділів та старші помічники, за винятком скарг на судові рішення, які набрали законної сили; 3) у Генеральній прокуратурі України – Генеральний прокурор, його заступники, начальники управлінь або відділів. При повторному відхиленні скарг відповіді на них даються керівництвом прокуратур. У десятиденний строк повертаються підвідомчі суду заяви, скарги та додані до них документи заявнику або органу, який надіслав їх до прокуратури, за винятком скарг на судові рішення, що набрали законної сили. Одночасно роз'яснювати їм порядок розгляду таких звернень з посиланням на закон. Скарги, вирішення яких належить до компетенції інших органів, у той же строк повинні надсилатися за належністю або повертатися заявнику з відповідними роз'ясненнями. Генеральний прокурор України, заступники Генерального прокурора України, прокурори АРК, областей, міста Києва, міські, районні та прирівняні до них прокурори особисто приймають громадян не рідше одного разу на тиждень. Графіки прийому громадян і роз'яснення порядку розгляду скарг в органах прокуратури розміщуються на видному місці у приміщеннях прокуратур. Крім розгляду скарг прокуратура бере участь у розробленні органами державної влади заходів запобігання злочинам та іншим правопорушенням, у роботі із вдосконалення та роз'яснення законодавства. В той же час діяльність органів прокуратури, інших правоохоронних органів ще не повною мірою відповідає вимогам сьогодення щодо забезпечення конституційних свобод людини і громадянина. Верховна Рада України в постанові від 17 червня 1999 р. “Про засади державної політики в галузі прав людини” визначила напрями реформування органів прокуратури з питань забезпечення основних свобод: а) спрямування їх діяльності на зміцнення демократичної, соціально-правової держави, забезпечення верховенства права, додержання прав і основних свобод людини і громадянина; б) створення належного механізму реалізації права громадян на оскарження в суді рішень, дій чи

бездіяльності органів державної влади (включаючи прокуратуру), органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб щодо порушення ними основних свобод людини і громадянина [7]. Отже, прокуратура в Україні, крім інших функцій, здійснює забезпечення конституційних свобод людини і громадянина. Її діяльність у цьому напрямі потребує: а) удосконалення нормативного-правового регулювання; б) узагальнення практики діяльності прокуратури на усіх рівнях її системи. Пропонуємо прийняти в новій редакції Закон України «Про прокуратуру» та дати тлумачення КСУ в п. 5 ст. 121 Конституції України.

СБУ визначається як державний правоохоронний орган спеціального призначення, на який покладено завдання щодо забезпечення державної безпеки України, конституційних свобод людини і громадянина. Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. [8] закріплює такі завдання: а) захист державного суверенітету, конституційного ладу та територіальної цілісності України; б) забезпечення економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України; в) забезпечення законних інтересів держави та свобод людини; г) боротьба з розвідувально-підривною діяльністю іноземних спеціальних служб, окремих організацій, груп і осіб; д) попередження, виявлення і припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки; е) попередження, розкриття і розслідування інших, передбачених законодавством, протиправних дій, що створюють безпосередню загрозу життєво важливим інтересам України. СБУ, її органи, посадові та службові особи діють на принципах: а) законності; б) поваги до прав і гідності людини; в) позапартійності та відповідальності перед народом України. В оперативно-розшуковій діяльності СБУ керується принципами: а) одноосібності та колегіальності; б) гласності і відкритості та конспірації. У своїй повсякденній роботі із забезпечення конституційних свобод людини та громадянина СБУ керується Конституцією і законами України, міжнародними правовими актами відповідного змісту, згода на застосування яких надана Верховною Радою України, іншими законодавчими актами України. Працівники СБУ діють на основі додержання прав людини і зобов'язані: а) поважати гідність людини та проявляти до неї гуманне ставлення; б) не допускати розголошень інформації про особисте і сімейне життя. У випадках попередження і розкриття злочинів окремі свободи людини та громадянина можуть обмежуватися на законних підставах у порядку і межах, передбачених Конституцією і законами України. Неправомірне обмеження законних свобод людини з боку співробітників-військовослужбовців, працівників, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовців строкової служби недопустиме і тягне за собою відповідальність згідно з законодавством. Органи СБУ, їх службові та посадові особи у випадках порушення свобод людини при виконанні службових

обов'язків зобов'язані вжити усіх необхідних заходів до відновлення цих свобод та відшкодування спричинених моральних і матеріальних збитків, притягнення винних до юридичної відповідальності. В разі обмеження свобод людини органи СБУ зобов'язані на вимогу громадян надати їм у місячний термін відповідні пояснення стосовно обмеження їх свобод. Дії посадових і службових осіб СБУ громадяни вправі оскаржити в суді. Отже, СБУ як державний правоохоронний орган спеціального призначення забезпечує конституційні свободи. Для удосконалення законодавства, на нашу думку, слід доповнити ст. 5 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. таким визначенням: «Неправомірне обмеження законних свобод людини з боку співробітників-військовослужбовців, працівників, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовців строкової служби недопустиме і тягне за собою відповідальність згідно з законодавством».

ОВС України включають в себе: а) органи міліції; б) органи досудового слідства; в) внутрішні війська України. Органи міліції складаються з таких підрозділів: а) кримінальна міліція; б) міліція громадської безпеки; в) місцева міліція; г) транспортна міліція; д) державна автомобільна інспекція; е) міліція охорони; є) судова міліція; ж) спеціальна міліція [9]. При проведенні соціологічного дослідження було опитано 546 працівників. З них: а) карного розшуку – 195 працівників (36,38 %); б) слідчі – 60 працівників (11,2 %); в) підрозділи боротьби з економічною злочинністю – 25 працівників (4,66 %); г) підрозділи боротьби з організованою злочинністю – 15 працівників (2,8 %); д) підрозділи охорони громадського порядку – 131 працівник (24,44 %); ж) дізнання – 10 працівників (1,87 %); з) інші – 100 працівників (18,66 %). Враховуючи, що серед опитаних найбільше працівників органів міліції (486 – 89,01 %), ми докладніше зупинимось саме на їх діяльності. У структурі механізму забезпечення реалізації конституційних свобод людини і громадянина міліція відіграє важливу роль. Її діяльність із забезпечення охорони і захисту конституційних свобод має зовнішню і внутрішню сторони. Відповідно до зовнішньої міліція: а) виконує свої завдання неупереджено, у точній відповідності з законом; б) поважає гідність особи і виявляє до неї гуманне ставлення; в) захищає свободи людини і громадянина незалежно від походження, майнового та іншого становища, расової та національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, ставлення до релігії, статі, політичних та інших переконань особи; г) не розголошує відомості, що стосуються особистого життя людини, принижують її честь і гідність, якщо виконання обов'язків не вимагає іншого; д) тимчасово, в межах чинного законодавства, обмежує свободи особи, якщо без цього неможливо виконати покладені на неї обов'язки; е) забезпечує право на захист та інші юридичні права затриманих, заарештованих і утримуваних під вартою; ж) створює умови для реалізації свобод, охороняє і захищає особу від правопорушення, вживає всі передбачені законом заходи до по-

новлення порушеного права. Внутрішня сторона діяльності міліції характеризується тим, що вона: а) в межах своїх завдань і функцій, своєї компетенції виконує свої обов'язки і права; б) застосовує заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю на законних підставах; в) використовує правові і організаційні форми і методи при забезпеченні основних свобод людини і громадянина; г) її працівники не повинні самі порушувати закони, забезпечуючи реалізацію конституційних свобод особи. Міліція повинна виконувати свої завдання неупереджено, у відповідності з діючим законодавством. Виконання міліцією своїх завдань із забезпечення реалізації конституційних свобод людини і громадянина відповідно до закону залежить не тільки від високої професійної правосвідомості і правової культури працівника міліції, а ще й від рівня законодавчого, соціального та матеріально-технічного забезпечення її працівників. Повага до особи, охорона і захист її честі і гідності – обов'язок усіх державних органів, громадських організацій і службових осіб. Цей конституційний обов'язок рівною мірою стосується і діяльності міліції. Пріоритет загальнолюдських цінностей є загальновизнаним принципом міжнародного права. Працівники міліції в різних ситуаціях, пов'язаних з попередженням, припиненням та розкриттям злочинів, інших правопорушень, затримання правопорушників, їх тримання під вартою та виконання покарань (адміністративних стягнень), зобов'язані поважати гідність особи, гуманно до неї ставитись, не допускати будь-яких випадків катувань та ін. Це закріплюється в Законі України "Про міжнародні договори України" від 29 червня 2004 р. [10], де встановлено, що укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Працівники міліції при забезпеченні конституційних свобод мають керуватися правовими нормами не тільки національного, а й міжнародного права. Важливим структурним елементом механізму забезпечення реалізації конституційних свобод людини і громадянина є діяльність міліції, що спрямована на нерозголошення відомостей, що стосуються особистого чи сімейного життя людини, принижують її честь і гідність, якщо виконання обов'язків не вимагають іншого. Особисте життя людини охороняється Конституцією України (ст. 30, 31, 32) і чинним законодавством. При виконанні обов'язків працівники міліції мають доступ до деяких відомостей зі сфери особистих та сімейних відносин, взаємозв'язків між рідними, інтимних відносин, симпатій і антипатій, складу думок, творчості, захоплень та інша конфіденційна інформація, тобто така, щодо якої людина має право на неформальному рівні самостійно визначати коло суб'єктів і зміст розмов на ці теми. Такі відомості працівники органів внутрішніх справ (у тому числі й міліції) не вправі розголошувати без згоди на це конкретної людини. Якщо це викликано необхідністю виконання обов'язків працівниками міліції, то, на думку автора, розголошення подібної ін-

формації може бути здійснено лише за рішення суду. Тимчасово, в межах чинного законодавства, працівники міліції мають право обмежувати громадянські свободи особи, якщо без цього неможливо виконати покладені на них обов'язки. Серед таких свобод: недоторканність особи, житла, особистого і сімейного життя, свободи пересування, віросповідання, думки, слова та ін. Названі свободи в своїй сукупності пов'язані з тією соціальною сферою, де більш за все виявляється свобода особистості, її автономія, де людина має можливість проявити свої нахили і інтереси. При здійсненні працівниками органів внутрішніх справ своїх функцій щодо правомірного обмеження прав людини, вони в процесі своєї діяльності не повинні переходити дозволених меж, повинні діяти згідно з чинним законодавством, що встановлює їх компетенцію, використовувати форми і методи забезпечення прав людини, що не суперечать правовим і моральним вимогам. Відповіді працівників ОВС на питання, яку роль відіграють працівники ОВС у реалізації особистістю конституційних свобод, розподілилися так: а) порушують конституційні свободи людини – 55 працівників (10,08 %); б) забезпечують – 430 працівників (78,75 %); в) дотримуються нейтралітету щодо реалізації названого права – 61 працівник (11,17 %). Отже, органи міліції забезпечують конституційні свободи людини і громадянина в процесі здійснення своїх зовнішніх завдань і функцій у межах повноважень, визначених законами. Удосконалення чинного законодавства буде сприяти підвищенню ефективності діяльності міліції щодо забезпечення конституційних свобод і недоторканності людини та громадянина. Міліція має визначені законом повноваження щодо забезпечення конституційних свобод людини і громадянина, діє в межах своєї компетенції, здійснюючи певні завдання і функції, та використовує при цьому сучасні форми і методи такої діяльності [11, с. 334-338].

Висновки. Таким чином, до контрольно-наглядових органів належать державні правоохоронні органи, їх службові і посадові особи, які в межах своєї компетенції здійснюють функції, реалізують повноваження, використовують форми і методи діяльності щодо створення сприятливих умов для реалізації конституційних свобод людини і громадянина, охорони і захисту їх від правопорушень, відтворюють порушені конституційні свободи і відшкодовують завдані людині і громадянину збитки. Порядок їх організації і діяльності регламентується Конституцією і законами України та деталізується підзаконними нормативно-правовими актами. Удосконалення правового регулювання та практики такої діяльності сприятиме підвищенню ефективності їх роботи.

Бібліографічні посилання

1. Барчук Г.І., Олійник А.Ю. Поняття та структура діяльності судових і правоохоронних органів по забезпеченню прав, свобод та обов'язків людини і громадянина // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2003. – № 2. – С. 173-181.
2. Пікуля Т.А. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004.
3. Фрицький О.Ф., Солов'євич І.В. Роль правоохоронної діяльності у захисті кон-

ституційних прав і свобод людини і громадянина // Науковий вісник Української академії внутрішніх справ. – 1997. – № 2. – С. 15-21.

4. *Павленко С.В.* Питання взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 3. – С. 101-106.

5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. // ВВР. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

6. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // ВВР. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

7. Про Засади державної політики України в галузі прав людини: Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 р. // ВВР. – 1999. – № 35. – Ст. 303.

8. Про службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. // ВВР. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

9. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

10. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. // ВВР. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

11. *Олійник А.Ю.* Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: Монографія. – К., 2008.

Надійшла до редакції 03.10.2011

О.І. Зозуля

здобувач

(Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна)

УДК 342.519

ВИДИ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

Визначено та охарактеризовано основні риси і властивості допоміжних органів глави держави, виконано аналіз структури та змісту їхньої системи на основі класифікації допоміжних органів глави держави, а також надано наукове узагальнення існуючого розмаїття допоміжних органів глави держави.

Ключові слова: *допоміжні органи, глава держави, класифікація.*

Определены и охарактеризованы основные черты и свойства вспомогательных органов главы государства, выполнен анализ структуры и содержания их системы на основе классификации вспомогательных органов главы государства, а также предоставлено научное обобщение существующего разнообразия вспомогательных органов главы государства.

Ключевые слова: *вспомогательные органы, глава государства, классификация.*

The main features and properties of the subsidiary organs of the head of state was defined and described, the analysis of the structure and content of their systems based on classification of subsidiary organs of the head of state is made, also it was performed the generalization of the existing diversity of subsidiary organs of the head of state.

Keywords: *subsidiary organs, the head of state, classification.*