



ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Александр КАЛИНИЧЕНКО,
начальник юридического отдела
ООО «Агентство комплексной безопасности»

Summary

The article analyzes the complex components of the constituent elements of nature state supervision in terms of realization of the rights, freedoms and duties of man and citizen of Ukraine.

Theoretical and legal foundations of the social and legal conditions that are characterized by certain symptoms are analyzed.

The attention is focused on the work of local government and public authorities in the implementation, maintenance and protection of the rights, freedoms and duties of man and citizen, in the implementation of supervision procedures enshrined in the rules determining the activities and powers of the controlling entity.

Key words: state supervision, control functions, local councils, the exercise of rights, law and order.

Аннотация

В статье анализируются сложные компоненты составных элементов природы государственного надзора с точки зрения реализации прав, свобод и обязанностей человека и гражданина Украины.

Анализируются теоретические и правовые основы социальных и правовых условий, которые характеризуются определенными симптомами.

Акцентируется внимание на работе местного самоуправления и государственной власти в части реализации, обеспечения и защиты прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, в осуществлении процедур надзора, закрепленных в правилах, определяющих деятельность и полномочия контролирующих лиц.

Ключевые слова: государственный надзор, функции управления, местные советы, осуществление прав, закон и порядок.

Постановка проблемы. Контроль как деятельность государства находит отражение в Основном Законе Украины.

Правовая природа государственного контроля проявляется в том, что он проводится органами государства и их должностными лицами в пределах и в соответствии с определенными правовыми нормами. Это свидетельствует о том, что в основе его возникновения и в процессе осуществления лежат определенные правовые основы. Они характеризуются определенными признаками. Прежде всего, таким признаком является то, что контроль осуществляется уполномоченными государственными органами. Государство наделяет такие органы соответствующими полномочиями по осуществлению конкретных контрольных действий, а процедуры контроля закрепляются в нормах, определяющих деятельность и полномочия контролирующего субъекта.

Как конкретная функция государственных органов исполнительной власти контроль получает правовое закрепление в соответствующих законодательных актах. В частности, Законом Украины «О местных государственных администрациях» в ст. 16 определены контрольные функции местных органов исполнительной власти. В ст. 44

Закона Украины «Об охране труда» контроль как функция государственных органов в области охраны труда осуществляется за соблюдением законодательных и других нормативных актов об охране труда. Законом Украины «Об оплате труда» в ст. 35 предусмотрено осуществление контроля за соблюдением законодательства об оплате труда.

Цель статьи – раскрыть содержание особенностей правовой природы государственного контроля.

Методами статьи есть общенаучные (сравнительный, систематический, структурный, обобщения) и специальные (формально-правовой, сравнительно-правовой, юридический). Использованы Конституция Украины от 28.06.1996 г. с изменениями от 01.10.2010 г., Законы Украины «О местных государственных администрациях» от 09.04.1999 г., «О местном самоуправлении» от 21.05.1997 г., «Об охране труда» от 18.11.2012 г., «Об оплате труда» от 11.08.2013 г.

Изложение основного материала. Контролирующий орган при выполнении своих функций применяет соответствующие нормы права для решения конкретных задач, определения характера отношений, по которым осуществляется контроль, и процедуры его осуществления.

Результаты государственного контроля находят свое оформление в официальных материалах, содержащих данные о характере контролируемых действий, состоянии дел по тем или другим фактам и юридических последствиях. По результатам контрольных действий орган, который их осуществляет, принимает соответствующее решение. Это решение может иметь рекомендательный или принудительный характер. Контролирующий орган может требовать привести отношения в соответствие с действующими нормами непосредственно или направить материалы в соответствующие органы, которые уполномочены принимать решения по таким вопросам.

Итак, результаты контроля и решения по ним реализуются самим контролирующим органом или другим уполномоченным на это государственным органом. Контроль при этом осуществляется в рамках уже существующих отношений либо таких, которые только возникают, изменяет или корректирует их связи и приводит в соответствие с действующим законодательством по указанным в нормах права действиям. Если же при правовой оценке контролируемых действий окажется неправомерное поведение субъекта контроля, тогда применяются правоохранительные меры. При этом можно выделить



следующие функции государственного контроля: организационную, корректирующую, профилактическую (превентивную) и правоохранительную.

И последнее, что определяет правовую природу контроля, – это подробная процедурная регламентация его осуществления: от определения контролирующего органа, его задач, сферы деятельности, места в структуре государственных органов до описания проведения контрольных действий (выбор непосредственного объекта контроля, принятие решения о проведении проверки, определение методов и форм контроля и принятие решения по результатам контроля) [1, с. 27].

Закрепленные действующей Конституцией права и свободы человека и гражданина неотчуждаемы и нерушимы (ст. 21). Они не могут быть отменены и гарантируются государством (ст. 22). Вместе с тем все граждане обязаны соблюдать Конституцию Украины, не посягать на права и свободы, честь и достоинство других людей (ст. 68 Конституции Украины).

Провозглашение названных прав и свобод является важным, но не единственным признаком правопорядка в обществе. Необходимо также создать условия для реализации соответствующих прав, что может быть обеспечено надежной системой гарантий в этой области. Речь идет о социально-экономических, организационных, правовых, духовных и других гарантиях. Важное место среди них принадлежит контрольным гарантиям, которые в своей совокупности составляют контрольный механизм обеспечения прав человека в Украине при реализации прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Украине.

Функции контроля в данной отрасли, по Конституции Украины, осуществляют органы всех трех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной. Верховный Совет Украины, в частности, имеет право осуществлять парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод граждан, а также за принятием Государственного бюджета и деятельностью Кабинета Министров Украины. Президент Украины является гарантом государственного суверенитета, соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина. Общие

и специализированные суды контролируют соблюдение прав и свобод граждан путем осуществления конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Для этих органов контрольная деятельность является основной или дополнительной по их основным функциям. Некоторые органы являются традиционными для нашей страны, другие же возникли после провозглашения независимости Украины и принятия Конституции 1996 г., а следовательно, являются принципиально новыми как по форме, так и по содержанию деятельности. В частности, это Конституционный Суд Украины и Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека. Исследуем особенности контрольной деятельности в сфере реализации прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Украине.

Как уже отмечалось, функции контроля по реализации прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Украине выполняют Президент Украины, органы государственной власти – Верховный Совет, Уполномоченный Верховного Совета по правам человека, Конституционный Суд, органы правосудия и прокуратуры, Кабинет Министров, министерства, другие центральные органы исполнительной власти, местные государственные администрации, органы местного самоуправления, международные органы и организации, членом или участником которых является Украина, адвокатура, политические партии и общественные организации.

Центральное место в системе гарантов прав и свобод человека и гражданина занимает Президент. Согласно Конституции он является главой государства, гарантом государственного суверенитета, территориальной целостности Украины, соблюдения Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Реализации этих целей подчинены разнообразные его функции.

По защите прав человека Президент, в частности, имеет такие важнейшие полномочия: он подписывает законы, принятые Верховным Советом, назначает треть состава Конституционного Суда, который должен играть решающую роль в защите прав граждан, принимает решение о предоставлении гражданства и выхода из него, о пре-

доставлении убежища иностранцам и лицам, не имеющим гражданства, осуществляет помилование лиц, осужденных судами, издает указы об амнистии [2, с. 186].

Среди гарантов из числа органов государственной власти следует отметить Уполномоченного Верховного Совета по защите прав и свобод человека и гражданина в Украине. В соответствии со ст. 85 Конституции к полномочиям парламента относятся такие: принятие законов относительно прав и свобод человека и гражданина и их гарантий, утверждение общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального, национально-культурного развития, охраны окружающей среды, назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного Верховного Совета по правам человека, заслушивание его ежегодных докладов о состоянии соблюдения и защиты прав и свобод человека в Украине, осуществление парламентского контроля в пределах, определенных Конституцией.

Верховный Совет имеет широкие полномочия и возможности для осуществления парламентского контроля за соблюдением прав и свобод граждан и необходимые полномочия для оперативного реагирования на случай каких-либо нарушений со стороны других государственных органов. Можно сделать вывод, что основной функцией Верховного Совета является принятие законов, направленных на закрепление, защиту, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, а также установление ответственности за нарушение прав и свобод человека и гражданина в Украине [3, с. 145].

Бесспорно, новым явлением для правовой системы Украины стало введение Конституцией нового института Уполномоченного Верховного Совета по правам человека, к которому могут обращаться граждане по вопросам защиты своих прав. Согласно ст. 101 Конституции он осуществляет парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина. Более подробно этот институт будет исследован далее.

Высшим органом в системе органов исполнительной власти является Кабинет Министров. Его основными направлениями деятельности по защи-



те прав и свобод человека и гражданина в Украине, согласно ст. 116 Конституции, являются такие:

- воплощение в жизнь Конституции и законов Украины, актов Президента Украины;

- обеспечение проведения финансовой, ценовой, инвестиционной и налоговой политики, политики в сферах труда и занятости населения, социальной защиты, образования, науки и культуры, охраны природы, экологической безопасности и природопользования;

- принятие мер по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в Украине должно контролироваться исполнительной властью, как и другими ветвями власти. Требования, предъявляемые к деятельности Кабинета Министров, структур, им возглавляемых, в современных условиях непосредственно связываются с изменениями качества жизни населения, обеспечением прав граждан. Кабинет Министров, объединяя и координируя деятельность подведомственных ему министерств и ведомств, определяет меру их ответственности за воплощение в жизнь социальной политики, необходимые для этого функции и полномочия;

- осуществление мероприятий по защите интересов Украины, обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

В системе органов исполнительной власти в Украине невозможно недооценивать роль и значение местных органов власти, ведь только они могут взаимодействовать с парламентом, правительством и Президентом Украины. В соответствии со ст. 14 Закона «О местном самоуправлении» такими органами являются местные государственные администрации и органы местного самоуправления.

Исполнительную власть в областях и районах, городах Киеве и Севастополе осуществляют местные государственные администрации. Председатели местных государственных администраций контролируют выполнение Конституции и других законов, актов Президента и органов исполнительной власти.

Согласно ст. 119 Конституции местные государственные администрации на соответствующей территории обеспечивают законность и правопорядок, соблюдение прав и свобод граждан, выполнение государственных и региональных программ социально-экономического и культурного развития, программ охраны окружающей среды.

Местные советы являются органами местного самоуправления в областях, районах, городах, поселках. В пределах своих полномочий и компетенции они решают все вопросы местного уровня, организуют исполнение законов и подзаконных актов, обеспечивающих соблюдение законности и правопорядка.

Согласно Закону Украины «О местном самоуправлении» к ведению исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов по обеспечению основных социальных прав относятся такие функции: подготовка программ социально-экономического и культурного развития сел, поселков, городов, представление их на утверждение совета, организация их выполнения и представление совету отчетов о ходе и результатах выполнения этих программ; в области жилищно-коммунального хозяйства – учет граждан, которые в соответствии с законодательством нуждаются в улучшении жилищных условий, распределение и предоставление в соответствии с законодательством жилья, принадлежащего к коммунальной собственности, содействие расширению жилищного строительства, предоставление гражданам, нуждающимся в жилье, помощи в строительстве жилья, в получении кредитов, в том числе льготных, и субсидий для строительства или приобретения жилья, предоставление в соответствии с законом гражданам, нуждающимся в социальной защите, бесплатного жилья или за доступную для них плату; в сфере здравоохранения – организация медицинского обслуживания в учреждениях образования, культуры, физкультуры и спорта, оздоровительных учреждениях, принадлежащих территориальным общинам или переданных им, обеспечение развития всех видов медицинского обслуживания, развития и совершенствования сети лечебных учреждений всех форм собственности; в сфере социальной защиты населения

– решение вопросов о предоставлении помощи инвалидам, ветеранам войны и труда, семьям погибших, инвалидам детства, многодетным семьям, подготовка и представление на утверждение совета территориальных программ занятости и мероприятий по социальной защищенности различных групп населения от безработицы, оказание единовременной помощи гражданам, пострадавшим от стихийного бедствия и другие.

Местное самоуправление в соответствии с Конституцией Украины является правом территориальной общины жителей села или добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сел, поселка и города самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и других законов Украины.

Местное самоуправление осуществляется территориальной громадой в порядке, установленном законом как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: сельские, поселковые и городские советы и их исполнительные органы.

Гарантами прав и свобод человека и гражданина в Украине могут выступать министерства.

В частности, Министерство юстиции Украины является центральным органом исполнительной власти, главной целью которого является организация осуществления государственной правовой политики. Основными функциями этого министерства по обеспечению реализации прав и свобод человека и гражданина являются следующие: разработка проектов законов по защите и развитию прав человека, регулирование отношений между гражданами и государственной властью, организация рассмотрения жалоб и заявлений граждан по вопросам, относящимся к полномочиям министерства и связанным с работой его органов, учреждений, организаций. Анализируя основные направления деятельности органов исполнительной власти по обеспечению прав и свобод граждан, следует подчеркнуть значение развития механизма защиты прав и свобод граждан в пределах исполнительной власти [4, с. 38].

Сегодня создана определенная правовая база для практической реализации гражданами предоставленно-



го им Конституцией права вносить в органы исполнительной власти предложения об улучшении их деятельности, обжаловать действия и решения должностных лиц государственных и общественных органов. Граждане могут обращаться с жалобой в вышестоящий в порядке подчиненности орган или к должностному лицу, что не лишает лицо права обратиться в суд в соответствии с действующим законодательством. Одновременно было бы целесообразно, чтобы все указанные способы обжалования органично создавали единый механизм защиты прав и свобод человека в сфере государственного управления.

Одним из приоритетных направлений государственной политики в области прав человека должно быть внедрение такого типа взаимоотношений между гражданами и организацией исполнительной власти, по которому каждому человеку было бы обеспечено реальное соблюдение и защита прав и свобод.

Для этого нужно, чтобы исполнительная власть ориентировалась не только на управление общественными делами государства, но и на выполнение ею функций по созданию надлежащих условий для полноценной реализации гражданами своих прав и свобод.

Важное место в контрольном механизме обеспечения прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Украине занимает Конституционный Суд Украины.

Он является единственным органом конституционной юрисдикции в Украине, который решает вопросы о соответствии законов и других правовых актов Конституции Украины, дает официальное толкование Конституции и законов Украины. В соответствии с Конституцией Украины суд состоит из восемнадцати судей. Их назначают в равном количестве (по шесть) на девять лет Президент Украины, Верховная Рада Украины и съезд судей Украины.

Датой начала деятельности Конституционного Суда Украины является 18 октября 1996 г. Именно в этот день шестнадцать судей этого Суда принесли присягу на пленарном заседании Верховной Рады Украины. Впоследствии к ним присоединились еще два судьи.

Полномочия и порядок деятельности этого государственного судебного органа регулируются Конституцией Украины, а также Законом Украины «О Конституционном Суде Украины» (1996 г.) и Регламентом Конституционного Суда Украины (1997 г.).

Согласно этим актам Конституционный Суд Украины принимает решения и дает заключения по таким делам: а) относительно конституционности законов и других правовых актов Верховной Рады Украины, актов Президента Украины и Кабинета Министров Украины, правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым, б) относительно соответствия Конституции Украины действующих международных договоров или тех международных договоров, которые вносятся в Верховный Совет Украины для дачи согласия на их обязательность; в) относительно соблюдения конституционной процедуры расследования и рассмотрения дела об устранении Президента Украины с поста в порядке импичмента; г) относительно официального толкования Конституции Украины и законов Украины. К полномочиям Конституционного Суда Украины не относятся вопросы относительно законности актов органов государственной власти, органов власти Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления, а также другие вопросы, отнесенные к компетенции судов общей юрисдикции.

Выводы. Итак, в действующем законодательстве Украины государственный контроль находит правовое определение и регламентацию относительно внедрения его в отдельных сферах и отраслях. В основном в нормативно-правовых актах определяются и правовые последствия его действия.

Список использованной литературы:

1. Андрейко А.Ф. Государственный контроль в сфере исполнительной власти. – К., 1999. – С. 29.
2. Проблемы реализации Конституции Украины: теория и практика / В.Ф. Погорилко, Л.Т. Кривенко, В.Б. Аверьянов и др. ; Отв. ред. В.Ф. Погорилко ; Ин-т государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины. – К. : А.С.К., 2003. – С. 186.

3. Колодий А.М., Олейник А.Ю. Права человека и гражданина в Украине : учеб. пособие. – М. : Интер, 2010. – С. 224–225.

4. Аверьянов В.Б. Органы исполнительной власти в Украине / ред. М.С. Лопата ; Ин-т государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины. – М. : Ин Юре, 1997. – С. 38–39.