

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ

Стаття присвячена дослідженню правового регулювання забезпечення дотримання прав та свобод людини і громадянина, аналізу повноважень органів влади Автономної Республіки Крим у цій сфері, на підставі якого сформульовані пропозиції з удосконалення чинного законодавства України.

Ключові слова: правове регулювання, дотримання прав та свобод, автономія, місцеві органи влади.

За сучасних умов становлення й розвитку української державності дотримання прав та свобод людини і громадянина є однією з ключових проблем, що досліджуються в найрізноманітніших аспектах (у філософсько-гуманістичному, політико-правовому, соціально-економічному). Права та свободи індивіда є органічним компонентом демократичного політичного простору, інструментом гуманізації суспільних відносин, формування творчої особистості і становлення постіндустріального суспільства. У нинішніх умовах будь-яка політика, програма або концепція розвитку окремих інститутів чи держави в цілому втрачають свій сенс, якщо вони не мають людського виміру, не спрямовані на забезпечення по-

реб людини. У зв'язку із цим набувають особливої актуальності дослідження ролі органів публічної влади в дотриманні конституційного принципу «людина – найвища соціальна цінність» як передумови розвитку в Україні громадянського суспільства.

Розгляд цієї проблеми започатковано в роботах А. М. Колодія, А. Ю. Олійника, О. В. Петришина, П. М. Рабіновича, В. М. Селіванова, В. Я. Тація, [Див.: 2-8], але значущість, багатогранність і невирішеність засадничих аспектів проблеми вимагають поглиблення наукових досліджень у цій сфері. Метою даної статті є дослідження механізму забезпечення додержання прав і свобод громадян в Автономній Республіці Крим (далі – АРК), сформулювання виснов-

ків з удосконалення правового регулювання статусу органів публічної влади, засад функціонування інститутів громадянського суспільства, їх взаємовпливу, системи стримувань і противаг, що має як теоретичне, так і практичне значення на сучасному етапі розвитку державності в Україні.

Відповідно до ст. 9 Конституції АРК, затвердженої Законом України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» № 350-XIV від 23 грудня 1998 року [1; 1999. – № 5-6. – Ст. 43], права та свободи людини і громадянина в АРК встановлюються й гарантуються Конституцією й законами України і згідно з ними – Конституцією Республіки.

Порядок забезпечення дотримання прав і свобод громадян в АРК визначається в ст. 43 Основного Закону АРК, що міститься в розділі IV «Місцеве самоврядування в Автономній Республіці Крим». Це дещо нелогічно, адже забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина, гідних умов їх життя є основним завданням не лише органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а й органів влади Республіки.

Певну непослідовність такого підходу зроблено спробу виправити вже в ч. 1 ст. 43 Конституції, в якій встановлюється

право Верховної Ради АРК відповідно до Конституції України в межах її повноважень брати участь у додержанні прав і свобод громадян на території Республіки. При цьому насамперед варто звернути увагу, що зазначена норма покладає на Верховну Раду АРК обов'язок у межах її повноважень брати участь у додержанні прав і свобод тільки громадян, у той час як Конституція України проголошує права та свободи людини і громадянина.

Питання, чи є це положення технічною помилкою, чи саме так ця норма сформульована свідомо, залишимо відкритим, тому що можливі варіації відповіді на нього можуть бути різноманітні. Водночас підкреслимо, що в чинному законодавстві України можна зустріти й норми, які покладають на органи влади АРК обов'язок брати участь у забезпеченні здійснення прав та свобод людини і громадянина на території АРК (приклад – ст. 9 Конституції АРК.)

Повноваження Верховної Ради АРК щодо участі в забезпеченні прав та свобод громадян деталізуються в Законі України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» 1998 р. [1; 1998. – № 29. – Ст. 191] і галузевому законодавстві. Зокрема, Верховна Рада АРК здійснює нормативне регулювання питань, віднесених до її відання

(містобудування й житлове господарство, громадські роботи, благодійність, туризм, санітарна й лікарська служба тощо). За ст. 20 Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. [1; 2002. – № 20. – Ст. 134] органи влади Республіки, за наявності в їх підпорядкуванні вищих навчальних закладів у межах своєї компетенції (а) вивчають потребу у фахівцях на місцях і вносять центральним органам виконавчої влади пропозиції стосовно обсягів державного замовлення на їх підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації, (б) подають до спеціально вповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі освіти й науки пропозиції з формування мережі вищих навчальних закладів, (в) сприяють працевлаштуванню випускників підпорядкованих їм вищих навчальних закладів, їх соціальному захисту.

Згідно зі ст. 30 Закону України «Про наукову й науково-технічну діяльність» в редакції від 1 грудня 1998 р. [1; 1999. – № 2-3. – Ст. 20] Верховна Рада АРК (а) розробляє й організовує виконання регіональних (територіальних) програм науково-технічного розвитку, (б) створює місцеві інноваційні фонди, (в) сприяє розвитку технопарків, технополісів, інноваційних бізнес-інкубаторів. Інші повно-

важення Верховної Ради АРК щодо участі в реалізації забезпечення прав і свобод громадян на території автономії закріплені значним масивом норм чинного законодавства, аналіз яких провести в межах однієї статті доволі складно, а тому ці питання доцільніше було б розглянути в окремих публікаціях.

Контроль за дотриманням прав і свобод громадян Верховною Радою АРК здійснюється органами судової влади. Інші органи державної влади не мають права скасовувати рішення представницького органу автономії. За невідповідністю нормативно-правових актів Верховної Ради АРК Конституції й законам держави Президент України, керуючись ст. 137 Конституції України, може зупинити їх дію з одночасним зверненням до Конституційного Суду стосовно їх конституційності. Крім цього, акти Верховної Ради АРК можуть бути оскаржені в суді особами, права й інтереси яких порушено, й визнані судом недійсними.

Верховна Рада АРК відіграє ключову роль у системі органів влади автономії, тому саме вона має широкі повноваження в царині додержання прав і свобод громадян у Республіці. Ефективність її діяльності у цій сфері значною мірою залежить від депутатів Верховної Ради АРК, які зобов'язані постійно підтриму-

вати зв'язок з виборцями, вивчати громадську думку, потреби й запити населення, інформувати про них органи державної влади, інші органи влади Республіки, органи місцевого самоврядування та їх посадовців, вносити пропозиції і вживати в межах своїх повноважень заходів щодо їх урахування. Депутат Верховної Ради АРК вправі звернутися на її пленарному засіданні з депутатським запитом до місцевих органів виконавчої влади, інших органів влади Республіки, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території автономії, з питань віднесених до відання Верховної Ради АРК, якщо раніш направлене депутатське звернення до них з певного питання не було задоволено.

Важливим напрямком роботи Верховної Ради АРК є контрольна діяльність, у тому числі щодо забезпечення прав і свобод громадян на території Республіки. Верховна Рада АРК здійснює контрольні функції в таких формах: (1) аналіз та узагальнення (а в необхідних випадках перевірка) заяв і звернень громадян; (2) витребування відомостей, правових актів, документів і матеріалів для вивчення й організації перевірок і реагувань; (3) заслуховування

звітів та інформації керівників утворених Верховною Радою АРК і підконтрольних їй органів, посадовців та інших осіб, яких вона призначає, обирає або затверджує; (4) доручення відповідним органам та установам проведення перевірок і розгляд на пленарному засіданні їх результатів з ухваленням рішення; (5) створення у встановленому порядку для проведення перевірок тимчасових депутатських або змішаних комісій, розгляд на своєму засіданні їх висновків з ухваленням рішення; (6) вирішення питань у межах своєї компетенції про відповідальність посадових осіб та підконтрольних органів у зв'язку з виявленими порушеннями. Загальне керівництво стосовно організації виконання контрольних функцій Верховної Ради АРК здійснює її Голова.

Законами України, Конституцією АРК, нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК можуть бути передбачені й інші форми реалізації контрольних функцій останнього або органами, утвореними ним відповідно до законодавства України. Контрольні функції виконуються у плановому порядку або на підставі заяв і звернень громадян чи юридичних осіб. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [1; 1996. – № 47. – Ст. 256] Верховна Рада

АРК в межах своїх повноважень безпосередньо або через постійні комісії розглядає питання контролю за дотриманням законодавства про звернення громадян і за додержанням їх прав і свобод на території Республіки.

Участь у забезпеченні на території АРК прав і свобод громадян, національної згоди, створення сприятливих умов для вільного й гармонічного розвитку особистості – основні завдання Ради міністрів АРК (ст. 2 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» від 16 червня 2011р.). Контроль за реалізацією цих завдань відбувається в судовому й позасудовому порядку. Акти Ради міністрів АРК можуть бути у встановленому порядку оскаржені в суд особами, права чи інтереси яких порушено, й визнані судом недійсними.

Рада міністрів Республіки підконтрольна й підзвітна Верховній Раді АРК, а також відповідальна перед нею. Ось чому акти Ради міністрів з питань, віднесених до самостійного відання автономії, якщо вони суперечать Конституції й законам України, Конституції АРК або нормативно-правовим актам Верховної Ради Республіки можуть бути скасовані останньою.

З питань здійснення державних функцій і повноважень Рада міністрів АРК підконтрольна й

підзвітна Кабінету Міністрів України. У зв'язку із цим її акти щодо виконання зазначених функцій і повноважень, якщо вони суперечать Конституції й законам України, актам Президента і владі України, Конституції АРК, нормативно-правовим актам Верховної Ради АРК, можуть бути зупинені останньою з одночасним зверненням до Президента України про їх скасування.

Важливість ролі Верховної Ради АРК щодо гарантування дотримання прав і свобод громадян в Республіці підтверджується також можливістю в процесі реалізації цієї функції впливати на інші органи публічної влади. Так, згідно зі ст. 43 Конституції АРК у разі порушення органами місцевого самоврядування або сільським, селищним чи міським головою, прав чи свобод громадян, передбачених Конституцією й законами України, і неприведення на вимогу Верховної Ради АРК її актів у відповідність із Конституцією й законами України має право звернутися до парламенту України з питанням про призначення позачергових виборів місцевої ради, сільського, селищного, міського голови відповідно до законодавства України. Разом із тим механізм реалізації цього права Верховною Радою АРК потребує більш ретельного аналізу. Дійсно, за п. 30 ч. 1 ст. 85

Основного Закону держави [1; 1996. – № 30. – Ст. 141] до повноважень парламенту України належить призначення чергових і позачергових виборів в органи місцевого самоврядування. Водночас, розглядаючи питання про їх призначення, треба врахувати законодавство України про місцеве самоврядування.

За ч. 4 ст. 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [1; 1997. – № 24. – Ст. 170], якщо місцева рада прийняла рішення з порушенням Конституції чи законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом, за наявності постанови суду про визнання актів місцевої ради незаконними або висновків відповідного парламентського комітету Верховна Рада України може призначити позачергові вибори ради – сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної.

Таким чином, при порушенні органами місцевого самоврядування прав чи свобод громадян для призначення позачергових виборів місцевої ради недостатньо тільки рішення Верховної Ради АРК, а необхідно ще постановою суду про визнання актів цієї ради незаконними. Також варто звернути увагу на те, що ч. 4 ст. 78 названого Закону серед

суб'єктів, які можуть порушувати питання про призначення позачергових виборів місцевої ради, не називає Верховну Раду АРК. Таке право закріплюється в цій статті тільки за сільським, селищним і міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації. Безумовно, така суперечливість чинного законодавства має бути безвідкладно усунена.

Призначення парламентом України позачергових виборів сільського, селищного й міського голови згідно з ч. 5 ст. 79 зазначеного Закону можливе за наявності рішення суду про визнання розпоряджень або дій цих посадових осіб незаконними, а також висновків відповідного парламентського комітету.

Отже, у разі порушення сільським, селищним або міським головою прав чи свобод громадян, вимог Верховної Ради АРК про приведення їх актів у відповідність із Конституцією й законами України недостатньо, а необхідно ще рішення суду про визнання розпоряджень або дій указаних посадовців незаконними. Як і у випадку з місцевими радами в досліджуваному Законі за Верховною Радою АРК не закріплено право порушувати перед парламентом питання про призначення позачергових виборів сільського, селищного

й міського голови. Таке право згідно з ч. 5 ст. 79 цього ж Закону мають тільки відповідна рада (сільська, селищна, міська) й голови обласної, Київської, Севастопольської міської державних адміністрацій.

При порушенні головами місцевих державних адміністрацій передбачених Конституцією й законами України, прав чи свобод громадян і неприведення на вимогу Верховної Ради АРК своїх актів у відповідність з Конституцією й законами України Верховна Рада АРК має право звернутися до Президента України з пропозицією звільнити з посад цих посадовців у порядку, передбаченому Основним Законом держави.

Детальніше відносини Верховної Ради АРК і Ради міністрів АРК з районними державними адміністраціями в автономії регулюються Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [1; 1999. – № 20-21. – Ст. 190]. Районні державні адміністрації в АРК у своїй діяльності керуються не тільки Конституцією й законами України, актами Президента й Кабінету Міністрів України та вищих органів виконавчої влади, а й рішеннями й постановами Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК, прийнятими в межах їх повноважень, а й забезпечують їх виконання. За ст. 46 цього Закону Рада міністрів Республіки

в межах своїх повноважень спрямовує й контролює діяльність районних державних адміністрацій, має право скасовувати розпорядження їх голів, що суперечать Конституції або законам України, іншим актам законодавства держави, а також нормативно-правовим актам Верховної Ради Республіки й рішенням Ради міністрів АРК, які не суперечать законодавству держави.

За наявності підстав, визначених законодавством України, Рада міністрів АРК може порушувати питання перед Президентом, про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів відповідних районних державних адміністрацій. За результатами роботи останніх вона може застосовувати заходи заохочення посадових осіб цих адміністрацій.

Проведений аналіз чинного законодавства України свідчить про необхідність удосконалення механізму забезпечення додержання прав та свобод людини і громадянина. Особливо це стосується усунення прогалин у регулюванні діяльності органів публічної влади, взаємовідносин органів влади АРК й органів місцевого самоврядування. Першочерговими завданнями на сучасному етапі розвитку української державності є втілення в життя механізмів, здатних гарантувати неухильне дотримання

закріплених Конституцією й законами України прав та свобод громадян, суттєве посилення контролю за діяльністю зазначених органів з боку інститутів громадянського суспільства. Права людини мають стати не чимось похідним чи другорядним у низці завдань органів влади АРК й органів місцевого самоврядування, а їх найголовнішою метою і повинні принципово змінити історичну парадигму взаємодії публічної влади й людини. Настав час за-

лишити в минулому ідеологію панування над людиною і прийти до нової – служіння органів влади її інтересам. Такий перехід можливий лише за умови реальної дії конституційних принципів, що вимагають підпорядкування діяльності органів влади АРК, органів місцевого самоврядування потребам реалізації й захисту прав і свобод людини, забезпечення їх пріоритету перед усіма іншими цінностями демократичного суспільства.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні: навч. посіб./ А. М. Колодій, А. Ю. Олійник – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 336 с. 3. Петришин О. В. Громадянське суспільство – підґрунтя формування правової держави в Україні / О. В. Петришин // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 2-3. – С. 142-161. 4. Рабінович П. М. Природне право: діалектика приватного й публічного/ П. М. Рабінович // Право України. – 2004. – № 9 – С. 61-63. 5. Рабінович П. М. Трансформація методології вітчизняного праводержавознавства: досягнення і проблеми/ П. М. Рабінович // Юрид. Україна. – 2003. – № 1. – С. 20-25. 6. Селіванов В. М. Демократичний вимір Конституційної реформи в Україні: сучасне розуміння/ В. М. Селіванов // Право України. – 2003. – № 9. – С. 15-23. 7. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти: монографія / В. М. Селіванов. – К.: Вид. дім «Ін Юре», 2002. – 724 с. 8. Тацій В. Я. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини – головний конституційний обов'язок демократичної, правової, соціальної держави / В. Я. Тацій // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2000. – № 4(23). – С. 10-22.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ

Любченко П.Н.

Статья посвящена исследованию правового регулирования обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина, анализу полномочий органов власти Автономной Республики Крым в этой сфере, на основании которого сформулированы предложения о совершенствовании действующего законодательства Украины.

Ключевые слова: правовое регулирование, соблюдение прав и свобод, автономия, местные органы власти.

OBSERVANCE OF ENFORCEMENT OF HUMAN AND CITIZEN RIGHTS AND FREEDOMS IN THE AUTONOMOUS REPUBLIC OF CRIMEA

Lyubchenko P.N.

This article is dedicated to legal regulation of enforcement of human and citizen rights and freedoms, analysis of government power in autonomous republic of Crimea in this sphere, on this ground propositions about perfection of acting consolidated laws in Ukraine are formulated.

Key words: legal regulation, observance of human rights and freedoms, autonomy, local authority.

Надійшла до редакції 26.09.2011 р.