

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

КРАВЧЕНКО ВАДИМ ВАДИМОВИЧ

УДК 342.5

**КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІ ФУНКЦІЇ ВИЩИХ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ:
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2014

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник:

кандидат юридичних наук, доцент **Кичун Віктор Іванович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, доцент кафедри конституційного права України.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор **Федоренко Владислав Леонідович**, Національна академія державного управління при Президентові України, завідувач кафедри державної служби та кадрової політики;

кандидат юридичних наук, доцент **Коломієць Юрій Миколайович**, Харківський національний університет внутрішніх справ, доцент кафедри загальноправових дисциплін факультету права та масових комунікацій.

Захист відбудеться 26 листопада 2014 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70).

Автореферат розіслано 24 жовтня 2014 р.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

В.Ю. Уркевич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Незважаючи на те, що Українська незалежність існує вже більше двох десятиріч, Українська держава і суспільство все ще знаходяться на перехідному етапі свого розвитку. За цей час відбулося чимало важливих подій в її історії, прийнято Конституцію України, яка проголосила людину як найвищу соціальну цінність, закріпила важливі демократичні принципи, права та свободи людини і громадянина, засади побудови правової демократичної держави, але сьогодні країна відчуває гостру соціальну, демографічну, політичну та економічну кризи. Переважна більшість суспільства не в змозі забезпечити своє існування на достатньому рівні, інша частина знаходиться за межею бідності. Відсутня достатня кількість робочих місць, рівень доходів та заробітної плати не відповідає ринковим цінам на продукти харчування, одяг, житло, соціальні послуги та ін. Освіта та медичне обслуговування перестають бути доступними та знижується їх якість. В такі складні історичні моменти особливо зростає роль контролю та нагляду як особливих форм юридичної діяльності.

З одного боку малоефективний контроль і нагляд гальмують реформи, не дають втілювати у життя необхідні законоположення, призводять до збоїв у роботі апарату публічної влади, сприяють розбалансованості державного механізму в цілому, а з другого боку посилення контрольно-наглядової діяльності обмежує права і свободи людини і громадянина, зводить нанівець демократичні засади побудови суспільства і держави, а тому ця діяльність повинна, бути вкрай виваженою та обережною.

Крім того, під час здійснення контрольно-наглядових повноважень використовуються складні процедури для її здійснення обумовлені структурою контролюючого органу, взаємозв'язком з іншими органами влади в межах принципу стримання та противаг, реалізації принципу прозорості та гласності такої діяльності з одного боку та додержання принципу демократизму та «розумного не втручання» з іншого.

Вивченням деяких аспектів контрольно-наглядової діяльності у різні часи займалися такі вітчизняні правознавці та вчені колишнього СРСР, як: В.Б. Авер'янов, А.С. Автономов, Ю.П. Битяк, С.А. Комаров, Т.Я. Хабриєва, Ю.Н. Стариков, Л.В. Акопов,

О.Ф. Андрійко, Ю.Г. Барабаш, В.П. Беляєв, В.Г. Бессарабов, В.А. Виноградов, Л.А. Галанина, В.М. Гарашук, А.А. Гончаров, В.М. Горшенев, І.Б. Шахов, В.В. Гошуляк, В.Я. Тацій, А.А. Джагарян, А.Б. Зеленцов, І.П. Ільїнський, Б.В. Щетінін, С.М. Казанцев, Є.В. Коврякова, М.А. Краснов, Б.М. Лазарев, В.І. Лафитський, І.Є. Марочкін, О.В. Марцеляк, Є.А. Маштакова, Т.Г. Морщакова, С.М. Назаров, Д.В. Пожарський, В.І. Рохлін, А.І. Рябко, Л.А. Савченко, С.Г. Серьогіна, А.Я. Слива, О.І. Сушинський, А.М. Тарасов, П.М. Ткачук, Ю.М. Тодика, В.І. Фадєєв, М.В. Цвік, В.Є. Чіркін, В.М. Шаповал, А.І. Шинкарев та ін.

Теоретична і практична основа дисертаційного дослідження ґрунтується на працях і висновках наукових праць фахівців у галузі конституційного права, філософії, загальної теорії держави і права, політології, науки міжнародного публічного права. Зокрема, йдеться про праці: В.Я. Тація, О.О. Кутафіна, С.С. Алексєєва, О.Ф. Андрійко, М.В. Баглая, А.М. Тарасова, Ю.М. Тодики, Ю.Г. Барабаша, В.П. Беляєва, Г. Бребана, Ш. Монтеск'є, Д. Валадеса, В.М. Гарашука, В.М. Горшенева, Ю.Д. Древаля, Ж.П. Жакке, С.М. Казанцева, О.Ф. Коні, В.П. Колісника, В.Ф. Погорілка, С.А. Авак'яна, М.А. Краснова, В.М. Кудрявцева, Б.М. Лазарєва, І.Є. Марочкина, О.В. Марцеляка, Е.А. Маштакової, В.Ф. Мелашенка, Б.З. Мильнера, М.Ф. Орзиха, С.Г. Серьогіної і т.ін.

Нормативно-правову базу дисертаційної роботи складають Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, чинні нормативно-правові акти Верховної ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, що регулюють діяльність вищих органів державної влади при здійсненні контрольно-наглядових повноважень.

Емпіричну базу дослідження становлять матеріали практики Конституційного Суду України щодо реалізації деяких аспектів контрольно-наглядової діяльності Верховної Ради України, Народних депутатів України, Президента України, Кабінету Міністрів України, органів прокуратури України.

Разом з тим, комплексних робіт, присвячених дослідженню контрольно-наглядової діяльності, у вітчизняній науці практично немає. Особливо це завдання актуалізується відносно конституційного права, де кожен орган вищої влади має відповідні

контрольні повноваження, які суттєво впливають на суспільне і політичне життя. Парламентський контроль і контроль в системі виконавчої влади, президентський контроль і нормоконтроль, який здійснюється Конституційним Судом України, нагляд органів прокуратури України – є приблизним переліком тих проблем, які досліджені у дисертації. У цьому зв'язку виявляється важливим визначити загальні, «наскрізні» риси, характерні для всіх вищеперелічених форм контрольної діяльності, виявити одночасно їх специфіку, визначити принципи і форми здійснення.

Актуальність визначеної проблематики посилюється у зв'язку з прагненням України приєднатися до Європейського правового простору. Не секрет, що ЄС використовує при прийнятті рішень наднаціональними органами величезну кількість різних погоджувальних процедур, багато з яких мають яскраво виражене контрольне забарвлення. Отже, питання про інтеграцію України до ЄС – це, крім іншого, ще й питання ефективності існуючих в Україні контрольних механізмів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконане відповідно до плану науково-дослідних робіт Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах цільових комплексних програм: “Права людини та проблеми організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування в умовах становлення громадянського суспільства” (№0106U002285) та “Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні” (№ 0111U000966).

Мета й завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є здійснення комплексного науково-практичного дослідження категорій «контроль» та «нагляд» у конституційному праві, визначення їх понять та розмежування, вивчення контрольної-наглядової діяльності вищих органів державної влади України, визначення особливостей її здійснення поряд з іншими формами юридичної діяльності, розробка її класифікації, обґрунтування необхідності конкретних практичних пропозицій щодо вдосконалення контрольної-наглядових функцій.

Для досягнення вказаної мети в дисертації поставлено такі завдання, що розкривають спрямованість дослідження:

- з'ясувати правову природу контролю та нагляду як

категорій конституційного права;

- з'ясувати поняття суб'єктів конституційних правовідносин в контрольно-наглядовій сфері;

- визначити співвідношення контрольно-наглядових функцій із іншими напрямками діяльності вищих органів влади;

- визначити види та форми контрольно-наглядової діяльності;

- визначити особливості здійснення парламентського контролю в Україні;

- дослідити особливості здійснення президентського контролю в Україні;

- проаналізувати особливості здійснення контролю Кабінету Міністрів України;

- визначити особливості здійснення контрольної діяльності Конституційним Судом України;

- з'ясувати особливості реалізації прокурорського нагляду та розкрити критерії його розмежування із контрольною діяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням контролю та нагляду вищими органами державної влади.

Предметом дослідження є конституційно-правове регулювання відносин, пов'язаних з реалізацією контрольно-наглядових функцій вищими органами державної влади.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить загальнонауковий діалектичний метод, за допомогою якого проблеми конституційно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності проаналізовано у взаємозв'язку і взаємозалежності, цілісності, всебічності і динаміці. Характер предмету дисертаційного дослідження зумовив також використання порівняльно-правового методу – для порівняльного аналізу практики правового регулювання здійснення контрольно-наглядових функцій вищими органами влади в Україні та зарубіжних країнах; історичного – для аналізу історії здійснення прокурорського нагляду в Україні; системного – з метою визначення і дослідження основних ознак контрольної діяльності; формально-логічного – при формулюванні понять і таких визначень, як контроль, президентський контроль, контроль Кабінету Міністрів України,

принципи контрольно-наглядової діяльності; формально-юридичний метод застосовувався при аналізі чинних нормативно-правових актів.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційна робота є першим в Україні на сучасному етапі комплексним науковим дослідженням конституційних засад контрольно-наглядової діяльності вищих органів державної влади України, у якому з'ясовано сутність контролю та нагляду, особливості здійснення таких функцій поряд з іншими формами юридичної діяльності, обґрунтовано низку концептуальних понять, теоретичних положень і висновків, практичних рекомендацій по вдосконаленню контрольно-наглядової діяльності вищих органів державної влади України.

Уперше:

- сформульоване авторське визначення контролю у сфері конституційного права як діяльності в межах та порядку, передбаченому Конституцією та законами України, яка здійснюється уповноваженими контролюючими суб'єктами щодо підконтрольних об'єктів з метою забезпечення їх ефективного функціонування та реалізації своїх повноважень, гарантування додержання прав і свобод людини і громадянина, охорони засад конституційного ладу, законності та правопорядку;

- обґрунтовується, що особливості здійснення контролю та нагляду, визначення їх видів та форм, обсягу та меж здійснення залежать від форми правління, форми територіального устрою, діяльності вищих органів державної влади Парламенту, Президента, Уряду, Конституційного Суду та прокуратури, від політичних факторів, рівня демократичного розвитку країни, історичних традицій, рівня правової культури як посадових осіб органів державної влади, так і суспільства та інших факторів;

- встановлені особливості поєднання і розмежування суб'єктами конституційно-правових відносин контрольно-наглядових повноважень поряд з іншими формами юридичної діяльності: правотворчої та правозастосовної функції (наприклад, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та ін.), а для інших суб'єктів ця форма діяльності є головною або єдиною (прокуратура, Конституційний Суд України, Рахункова палата України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини);

- розроблено класифікацію видів та форм контрольно-наглядової діяльності.

Удосконалено:

- підходи до правового регулювання принципів контрольно-наглядової діяльності та запропоновано виділяти такі принципи: 1) принцип законності; 2) принцип демократизму; 3) принцип об'єктивності; 4) принцип гласності; 5) принцип системності; 6) принцип фаховості; 7) принцип обов'язковості застосування заходів впливу до суб'єктів, як вчинили правопорушення.

- рекомендації відносно процедур парламентського контролю, а саме стосовно нормативного забезпечення роботи тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій; посилення гласності у контрольній діяльності комітетів Верховної Ради України.

Набули подальшого розвитку:

- класифікація контрольно-наглядової діяльності: 1) за суб'єктом проведення; 2) за часом проведення; 3) за обов'язковістю проведення; 4) за характером взаємовідносин суб'єктів контрольно-наглядової діяльності; 5) за сферою проведення; 6) залежно від обсягу контролю та характеру контрольних повноважень;

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані висновки, практичні пропозиції можна застосувати: у *науково-дослідницькій галузі* – для подальшого дослідження теоретичних засад конституційно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності; у *правотворчій діяльності* – як теоретичний матеріал при опрацюванні і прийнятті законів та інших нормативно-правових актів, що визначають засади конституційно-правового регулювання здійснення контролю та нагляду; у *навчальному процесі* – при підготовці відповідних розділів підручників з конституційного права України, у викладанні навчального курсу, в науково-дослідницькій роботі студентів; у *правовиховній роботі* – для підвищення правової культури громадян, поінформованості громадян про конституційний порядок здійснення контролю та нагляду органами влади.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертації обговорювались на засіданнях кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Ключові теоретичні напрацювання й рекомендації

дисертанта оприлюднені на міжнародній науковій конференції молодих учених, аспірантів і студентів «Другі конституційні читання», присвяченої пам'яті академіка права Юрія Миколайовича Тодики (м. Харків, 29-30 травня 2009 р.) та міжнародній науково-практичній конференції молодих учених і здобувачів: «Юридична осінь 2009 року» (м. Харків, 13-14 листопада 2009 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення й висновки, сформульовані в дисертаційному дослідженні, знайшли відображення у п'ятьох статтях, які опубліковані у фахових та зарубіжних наукових виданнях, а також в тезах двох доповідей наукових конференцій.

Структура дисертації: Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що включають дев'ять підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків по дисертації, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації - 206 сторінок, з них обсяг основного тексту - 183 сторінки. Список використаних джерел займає 23 сторінки і містить 238 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** дисертації визначено актуальність дисертаційного дослідження, визначено мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, сформульовано наукова новизну, викладено методологічну основу роботи, розкрито теоретичне і практичне значення результатів, а також їх апробацію, визначено зв'язок теми з науковими планами та програмами.

Розділ 1. «Теоретико-методологічні засади контрольно-наглядової діяльності» складається з чотирьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1. ««Контроль» та «нагляд» - поняття, розкриття їх як категорій конституційного права»* вивчено суть явищ «контроль» та «нагляд», їх спільні та відмінні риси, надано їх правове визначення.

Дисертантом відзначено важливість даних категорій з урахуванням аналізу праць вчених, розкрито їх природу та значення. Для досягнення правильного розуміння контролю, автором проаналізовано сутність контролю за його соціальною природою та особливостями у державному управлінні, встановлено ознаки контролю та запропоновано його визначення. У подальшому розкрито природу нагляду та порівняно його із контролем внаслідок

чого зроблено висновок про нетотожність цих категорій, оскільки обов'язковими ознаками контролю є: наділення контролюючого правом змінювати рішення підконтрольного; обов'язковість вказівок контролюючого органу чи посадової особи, що стосуються поточної діяльності підконтрольного об'єкта (органу); в процесі контролю діяльність контролюваного перевіряється на відповідність не тільки закону, а й виходячи з дисципліни, моральності, доцільності та необхідності. У свою чергу, головними ознаками якими характеризується нагляд є: його здійснення обмеженим колом спеціальних суб'єктів, яким функціонально притаманні наглядові повноваження (прокуратура, органи МВС, що здійснюють адміністративний нагляд) та можуть застосовуватися щодо об'єктів, які безпосередньо організаційно їм не підпорядковані, з використанням лише їм притаманними «важелями впливу» (документами реагування, у т. ч. кримінально-правового характеру) та не вправі безпосередньо втручатися в хід господарської та іншої діяльності піднаглядного об'єкта.

У підрозділі 1.2. *«Поняття суб'єктів конституційних правовідносин в контрольно-наглядовій сфері. Місце вищих органів державної влади як суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в конституційному праві»* дисертантом визначено коло суб'єктів, що здійснюють контрольно-наглядові функції у конституційному праві. Автором зазначено, що прямо або опосередковано контрольно-наглядовими повноваженнями наділені практично всі суб'єкти конституційно-правових відносин: законодавча влада, президент, органи виконавчої влади, органи судової влади, прокуратура (вищі органи державної влади), політичні партії та громадські організації, засоби масової інформації, окремі громадяни та ін., яким притаманний контроль опосередкований - квазіконтроль. Всі ці форми окреслені з метою повноти розуміння суті та значення явища контрольно-наглядової діяльності. Наголошено на важливості інституту громадського контролю, але підкреслено що діяльність громадських контролюючих органів назвати контролем можна тільки із значною умовністю, оскільки в роботі багатьох з них відсутні обов'язкові ознаки контролю – право втручатися в оперативну діяльність того, кого контролюють, та право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності. Тому, акцент у роботі автором здійснено саме на контрольно-наглядовій діяльності вищих

органів державної влади. Це пов'язано із тим, що контрольна та наглядова діяльність у конституційному праві здійснюється переважно в межах реалізації принципу поділу державної влади.

У підрозділі 1.3 «Співвідношення контрольних-наглядових функцій із іншими напрямками діяльності вищих органів державної влади» автор доводить, що в юридичній науці немає єдиного підходу щодо розуміння юридичної діяльності, класифікації та співвідношення її форм та суб'єктів. Проаналізувавши реалізацію контрольних-наглядових функцій за конкретними суб'єктами ним зроблено висновок про те, що особливістю здійснення контрольних-наглядових функцій вищими органами державної влади є те, що в більшості випадків такі функції в них виникають внаслідок здійснення основної діяльності, ніби супроводжуючи її, забезпечуючи виконання поставлених цілей та задач (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України) самостійно та за допомогою структурних органів та допоміжних інституцій (омбудсмен, рахункова палата, адміністрація президента, міністерство фінансів, міністерство доходів і зборів та ін.), а для інших вони є основними (Конституційний Суд України, прокуратура). Крім того, у роботі зазначено, що деякі повноваження вищих органів влади (наприклад, установчі) в умовах суспільної необхідності, кризової політичної та економічної ситуації отримують контрольного забарвлення.

У підрозділі 1.4. «Види та форми контрольних-наглядових діяльностей» автором запропоновано класифікацію контрольних-наглядових діяльностей за суб'єктом здійснення, за часом проведення, за обсягом контролю, за обов'язковістю, за сферою та за характером взаємовідносин суб'єктів проведення. Також у роботі визначені основні принципи контрольних-наглядових діяльностей до яких належать: 1) принцип законності; 2) принцип демократизму; 3) принцип об'єктивності; 4) принцип гласності; 5) принцип системності; 6) принцип фаховості; 7) принцип обов'язковості застосування заходів впливу до суб'єктів, які скоїли правопорушення.

У роботі розглянуті форми контрольних-наглядових діяльностей з точки зору їх класифікації за суб'єктами здійснення: парламентський контроль, президентський контроль, контроль органів виконавчої влади, судовий контроль.

Розділ 2. «Особливості конституційно-правового регулювання контрольно-наглядових функцій вищих органів державної влади України» складається з п'яти підрозділів.

У підрозділі 2.1. «Парламентський контроль в Україні: правова природа, система суб'єктів, межі здійснення» розглянуто здійснення контрольної діяльності як одну з функцій всього парламенту, його органів і посадових осіб, спрямовану на перевірку діяльності виконавчої влади, насамперед уряду. Автором розглядається контроль парламенту, який здійснюється безпосередньо Верховною Радою України, парламентськими комітетами, парламентськими комісіями, народними депутатами України, рахунковою палатою, омбудсменом та визначені певні недоліки. У роботі наголошено, що контроль повинен мати певні межі, що визначаються наявністю суспільного інтересу при його використанні, необхідністю дотримання принципу поділу влади при реалізації контрольних повноважень і т.ін. Зазначено, що парламентський контроль не повинен поширюватися на підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, які є непідконтрольними парламенту та не може торкатися питань, пов'язаних із здійсненням правосуддя або встановленням наявності чи відсутності вини особи у вчиненні злочину.

У підрозділі 2.2. «Конституційно-правова характеристика президентського контролю в Україні» автором розкрито поняття президентського контролю та визначено його риси. З урахуванням діяльності допоміжних президентських інституцій таких як його адміністрація зазначено, що президентський контроль в Україні, не має чітких правових меж. У розділі зроблено сміливий висновок про відсутність ознак контролю при реалізації президентом прав на розпуск парламенту та «вето», оскільки перше реалізується лише у випадку, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися, а у другому президент бере участь як складова законодавчого процесу. Таким чином, однією із головних проблем при здійсненні президентом своїх повноважень є розмежування його суто контрольних повноважень з функціями, які хоч і мають контрольні властивості, але є складовими частинами іншої за видом юридичної діяльності.

У підрозділі 2.3. «Контроль Кабінету Міністрів України в механізмі контролю за діяльністю суб'єктів конституційного

права» визначено специфіку контролю, здійснюваного Кабінетом Міністрів України, яка зумовлена насамперед тим місцем, яке посідає Уряд як вищий колегіальний орган виконавчої влади в державному механізмі. Відтак саме ознаки колегіальності, ієрархічності, належності до виконавчої вертикалі визначають природу урядового контролю.

Автором зазначено, що з метою узгодження роботи контролюючих органів, скорочення паралелізму при здійсненні перевірок та їх надмірної множинності слід створити при Кабінеті Міністрів України окрему постійно діючу Координаційну раду з питань контролю. До її складу варто включити керівників численних контролюючих установ, що існують в Україні і, до речі, входять до системи виконавчої влади. Також зазначено, що контроль за діяльністю обласних державних адміністрацій від президента доцільно було б передати саме до уряду, оскільки їх діяльність все ж таки більше охоплює площу виконавчої влади.

У підрозділі 2.4. «Конституційний контроль як важливий напрямок діяльності Конституційного Суду України» надається визначення конституційного контролю (нормоконтролю) та зазначаються його головні риси, а саме здійснення його у чіткій процесуальній формі та обов'язкове виконання таких рішень всіма суб'єктами правовідносин. Автором проаналізовано проблему співвідношення конституційного контролю, що здійснюється насамперед у процедурі перевірки акта на конституційність, з тлумаченням тих чи інших актів. Не дивлячись на розділення цих функцій автор розділяє думку, що коли Конституційний Суд перевіряє оскаржувану норму, він зіставляє її зі змістом відповідних конституційних положень, тобто фактично здійснює їх тлумачення. Таким чином, він погоджується, що майже в кожній справі, яка розглядається Конституційним Судом, останній тлумачить Конституцію. У роботі наголошується, оскільки на сьогоднішній день Конституційний Суд України напрацював достатній банк правових позицій, доцільно перейти до наступної, більш досконалої форми конституційного контролю – конституційної скарги.

У підрозділі 2.5. «Прокурорський нагляд: поняття, основні форми, розмежування із контрольною діяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» автором проаналізовано суть прокурорського нагляду та діяльність органів прокуратури в

історичному аспекті. З урахуванням відсутності закріплення у Конституції України функції загального нагляду, фактичного дублювання під час його реалізації функцій контролюючих органів, корумпованості, як те підтверджує історія автор пропонує виключити таку функцію. Також у роботі окреслено обвинувальний нахил в судочинстві, зумовлений діяльністю прокуратури, що наглядала у тому числі за судом, її «зрощення» з піднаглядовими суб'єктами.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й запропоновано вирішення наукового завдання, що виявляється у здійсненні комплексної науково-практичної розробки сутності і змісту контрольно-наглядової діяльності в конституційному праві, з'ясуванні сутності, особливостей конституційно-правового регулювання здійснення контролю та нагляду в Україні, розкриття співвідношення контрольно-наглядових функцій із іншими напрямками діяльності вищих органів влади; обґрунтуванні необхідності конкретних практичних пропозицій щодо вдосконалення конституційно-правового регулювання здійснення контролю та нагляду органами влади в Україні. Головними науковими і практичними результатами роботи є такі висновки.

1. Контроль у конституційному праві слід розглядати як здійснювану в межах та порядку, передбаченому Конституцією та законами України, сукупність дій, які уповноважені контролюючі суб'єкти здійснюють щодо підконтрольних об'єктів з метою гарантування ефективного здійснення останніми повноважень в межах та спосіб, визначених Конституцією України та законами України, гарантування прав і свобод людини і громадянина, охорони засад конституційного ладу тощо.

2. Контроль і нагляд слід розглядати як нетотожні категорії. Адже до ознак контролю можна віднести такі ознаки: в процесі контролю діяльність контрольованого перевіряється не тільки на відповідність закону, а й виходячи з дисципліни, моральності і доцільності; контролюючий наділений правом змінювати рішення контрольованого; контролюючий орган чи посадова особа має право давати обов'язкові вказівки, що стосуються поточної діяльності контрольованого об'єкта (органу). Нагляд, у свою чергу,

характеризується наступними ознаками: може здійснюватися щодо тих об'єктів, які організаційно не підпорядковані органам, що здійснюють цю діяльність; органи нагляду не вправі безпосередньо вмішуватися в хід господарської та іншої діяльності піднаглядного об'єкта.

3. Суб'єктами здійснення контролю є вищі конституційні органи державної влади: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, які уповноважені здійснювати конституційний контроль. Крім того, як вже неодноразово зазначалося, суб'єктами контролю за владою є народ України, інститути громадянського суспільства (політичні партії, правозахисні організації, профспілки та ін.) та окремі громадяни України.

4. Особливістю здійснення суб'єктами конституційно-правових відносин контрольно-наглядових повноважень є те, що одні ці повноваження реалізують поряд з іншими формами юридичної діяльності: правотворчою та правозастосовною (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та ін.), а для інших суб'єктів ця форма діяльності є головною та єдиною (прокуратура, Конституційний Суд України, Рахункова палата України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини).

5. Особливості здійснення контролю, його види та форми, обсяг та межі здійснення залежать від форми правління, від форми територіального устрою, від обсягу конституційних повноважень парламенту, президента, уряду, конституційного суду та прокуратури, від політичних факторів, рівня демократичного розвитку країни, історичних традицій, рівня правової культури як посадових осіб органів державної влади, так і суспільства та інших факторів.

6. Контрольно-наглядову діяльність слід класифікувати за такими ознаками. За суб'єктом проведення контрольно-наглядова діяльність поділяється на: а) парламентський контроль; б) президентський контроль; в) контроль органів виконавчої влади; г) конституційний контроль; д) судовий контроль; е) громадський контроль; є) прокурорський нагляд.

За часом проведення контроль (нагляд) класифікується на попередній, поточний і наступний. Попередній контроль (нагляд) - це контроль за обґрунтованістю (законністю) будь-якого рішення до

його фактичного прийняття. Поточний контроль проводиться в процесі самої оперативної діяльності відповідних підконтрольних суб'єктів незалежно від того, досягнуто чи ні її кінцевий результат (прикладом виду такого контролю є депутатський запит, прокурорський нагляд). Подальший контроль є логічним продовженням поточного.

За обов'язковістю проведення контроль (нагляд) поділяється на обов'язковий і факультативний. За характером взаємовідносин суб'єктів контрольно-наглядової діяльності він поділяється на зовнішній і внутрішній.

За сферою проведення контроль (нагляд) поділяється на контроль, що здійснюється у політичній сфері; в економічній сфері; в соціальній сфері; в культурно-духовній сфері; в екологічній сфері; в міграційній сфері та ін.

Залежно від обсягу контролю та характеру контрольних повноважень розрізняють загальний та спеціальний контроль. Загальний контроль передбачає обстеження цілого кола питань діяльності підконтрольного суб'єкта. При спеціальному контролі обстежується діяльність підконтрольного суб'єкта у чітко визначеній сфері.

7. Слід виділяти такі принципи контрольно-наглядової діяльності вищих органів державної влади: 1) принцип законності; 2) принцип верховенства права; 3) принцип демократизму; 4) принцип об'єктивності; 5) принцип гласності; 6) принцип системності; 7) принцип фаховості; 8) принцип обов'язковості застосування заходів впливу до суб'єктів, як скоїли правопорушення.

8. Парламентський контроль слід розуміти як одну з функцій всього парламенту, його органів і посадових осіб, спрямовану на перевірку діяльності виконавчої влади, насамперед уряду. Його може бути класифіковано, зокрема, за часом на: 1) превентивний; 2) поточний і 3) наступний контроль; в залежності від сфер суспільного життя: 1) у сфері додержання прав людини; 2) у фінансовій сфері; 3) у сфері оборони і безпеки; 4) в інформаційній сфері та 5) у сфері захисту навколишнього середовища; в залежності від підстав здійснення: 1) юридичний і 2) політичний.

9. Інституціональний механізм парламентського контролю в Україні становить дволанкову систему суб'єктів. До першої входить безпосередньо парламент – Верховна Рада України, до іншої –

посадові особи, органи парламенту (насамперед парламентські комітети), народні депутати, а також спеціалізовані контрольні органи - омбудсмен і Рахункова палата.

10. При всіх комітетах Верховної Ради необхідно створити громадські ради, які допомагали б комітетам у визначенні найбільш актуальних проблем правового регулювання та інформаційно-аналітичному забезпеченні їх контрольної діяльності. Можна вести мову й про запровадження громадських консультацій щодо проектів законів, які розглядаються в комітетах. Така практика є типовою для багатьох демократичних країн. Зазначені консультації можуть проводитися з питань екологічних, демографічних та інших ризиків, що тягне за собою прийняття тих чи інших законів.

11. Президентський контроль можна визначити як діяльність самого Президента України, його Адміністрації, а також структурних підрозділів останньої, щодо перевірки стану виконання органами виконавчої влади актів та доручень Президента, спрямовану на виявлення різноманітних відхилень (правопорушень, управлінських помилок та ін.) в організації державного управління та прийняття на цих підставах необхідних рішень щодо усунення і попередження таких порушень у майбутньому. При цьому слід враховувати, що це не лише діяльність виключно глави держави, але також його апарату. Президентський контроль здійснюється у двох основних формах: а) безпосередній контроль самого Президента і б) президентський контроль за допомогою допоміжних структур (зокрема, Адміністрації Президента).

12. Специфіка контролю, здійснюваного Кабінетом Міністрів України, зумовлена насамперед тим місцем, яке посідає Уряд як вищий колегіальний орган виконавчої влади в державному механізмі. Відтак саме ознаки колегіальності, ієрархічності, належності до виконавчої вертикалі визначають природу урядового контролю. Причому зазначені властивості в залежності від тих чи інших обставин можуть як позитивним, так і негативним чином впливати на реалізацію цього контролю та його якість.

13. Службовий контроль – це такий контроль, який здійснюється вищестоящою посадовою особою над нижчестоящою. Існує він і в Кабінеті Міністрів України, навіть попри те, що Уряд являє собою колегіальний орган державної влади. Зокрема, згідно з п. 2 § 9 Регламенту Прем'єр-міністр (саме як посадова особа) з

метою контролю діяльності членів Кабінету Міністрів дає їм доручення, обов'язкові для виконання. Загальний контроль здійснюється за всіма напрямками роботи того чи іншого органу, а спеціальний – лише за визначеними видами діяльності. Але звернення до спеціального контролю часто-густо пов'язане з якимось «аварійними», «критичними», «надзвичайними» ситуаціями, що сприяє втраті усвідомлення контролю як такої функції, що повинна здійснюватися увесь час.

Тому з метою узгодження роботи контролюючих органів, скорочення паралелізму при здійсненні перевірок та їх надмірної множинності слід створити при Кабінеті Міністрів України окрему Координаційну раду з питань контролю. До її складу варто включити керівників численних контролюючих установ (Державної контрольно-ревізійної служби, Державної податкової служби, Державної митної служби, органів санепіднагляду, пожежної охорони і т.ін.), що існують в Україні і, до речі, входять, до системи виконавчої влади. Керівником такої ради міг би стати один з віцепрем'єр-міністрів, що дало б можливість безпосередньо інформувати Уряд про її діяльність.

14. Конституційний контроль являє собою судову діяльність, спрямовану на перевірку конституційності норм, що оскаржуються уповноваженими суб'єктами, і засновану на інтерпретації Основного Закону. Він об'єктивно відрізняється від інших контрольно-наглядових проваджень (наприклад, парламентського контролю) і навіть визнається більш ефективним саме тому, що Суд здійснює його у чіткій процесуальній формі з додержанням усіх конституційних принципів правосуддя, а прийняті ним рішення за своєю юридичною силою є обов'язковими, остаточними і оскарженню не підлягають.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Кравченко В.В. Особливості президентського контролю / В.В. Кравченко // Вісник Запорізького національного університету. – Юридичні науки. – 2012. – № 1. – Ч. II. – С.29-36.
2. Кравченко В.В. Місце Кабінету Міністрів України в механізмі контролю за діяльністю суб'єктів конституційного права

України / В.В. Кравченко // Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2012. – № 23. – С.314-322.

3. Кравченко В.В. Наглядова діяльність органів прокуратури в історичному аспекті / В.В. Кравченко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 3 (62). – С.116-122.

4. Кравченко В.В. «Контроль» и «надзор» - основные черты, различие и взаимосвязь в праве / В.В. Кравченко // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. (г.Курск, Российская Федерация). – 2013. – № 5. – С.153-157.

5. Кравченко В.В. Обмеження здійснення контрольних повноважень Верховної Ради України при направленні та вирішенні депутатських запитів. Аналіз практики Конституційного Суду України / В.В. Кравченко // Право і безпека. Науковий журнал Харківського Національного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 3 (50). – С.16-21.

6. Кравченко В.В. Проблеми правової регламентації президентського контролю в Україні / В.В. Кравченко // Юридична осінь 2009 року: тези доповідей та наукових повідомлень міжнародної науково-практичної конференції молодих учених і здобувачів. – Х., 2009. – С.80-84.

7. Кравченко В.В. Контрольна діяльність суб'єктів конституційного права як об'єкт регулювання основного закону України / В.В. Кравченко // Другі конституційні читання. Збірка тез наукових доповідей і повідомлень міжнародної наукової конференції молодих учених, аспірантів і студентів, присвячена пам'яті академіка права Ю.М.Тодики. – Х., 2009. – С.26-28.

АНОТАЦІЯ

Кравченко В.В. Контрольно-наглядові функції вищих органів державної влади України: конституційно-правовий аспект. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2014.

Дисертацію присвячено дослідженню контрольно-наглядової діяльності вищих органів державної влади у конституційному праві України.

У роботі вперше дається визначення контролю у сфері конституційного права як діяльності в межах та порядку, передбаченому Конституцією та законами України, яка здійснюється уповноваженими контролюючими суб'єктами щодо підконтрольних об'єктів з метою забезпечення їх ефективного функціонування та реалізації своїх повноважень, гарантування додержання прав і свобод людини і громадянина, охорони засад конституційного ладу, законності та правопорядку тощо.

У дисертації запропоновано класифікацію контрольно-наглядової діяльності за суб'єктами, які її здійснюють, часом, сферою, характером взаємозв'язків між суб'єктами, обов'язковістю проведення та ін.

Ключові слова: контроль, нагляд, контрольно-наглядова діяльність, контроль вищих органів, розмежування контролю та нагляду, суб'єкти контролю, співвідношення контрольних функцій, види та форми контролю, парламентський контроль, президентський контроль, урядовий контроль, прокурорський нагляд, конституційний контроль.

АННОТАЦІЯ

Кравченко В.В. Контрольно-надзорные функции высших органов государственной власти Украины: конституционно - правовой аспект. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02. – конституционное право; муниципальное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2014.

Диссертация посвящена исследованию контрольно-надзорной деятельности высших органов государственной власти в конституционном праве Украины. В работе впервые дается определение контроля в сфере конституционного права как деятельности в пределах и порядке, предусмотренном Конституцией и законами Украины, которая осуществляется уполномоченными контролирующими органами относительно подконтрольных

объектов с целью обеспечения их эффективного функционирования и реализации своих полномочий, гарантирования соблюдения прав и свобод человека и гражданина, охраны принципов конституционного строя, законности и правопорядка, и т.д. Обосновывается, что особенности осуществления контроля и надзора, определения их видов и форм, объема и пределов осуществления, зависят от формы правления, формы территориального устройства, деятельности высших органов государственной власти Парламента, Президента, Правительства, Конституционного Суда и прокуратуры, от политических факторов, уровня демократического развития страны, исторических традиций, уровня правовой культуры как должностных лиц органов государственной власти, так и общества, а также других факторов. Также обоснованы общие и отличительные черты категорий «контроль» и «надзор», обозначены особенности сочетания и разграничения субъектами конституционно-правовых отношений контрольно-надзорных полномочий наряду с другими формами юридической деятельности: правотворческой и правоприменительной. Выделены принципы контрольно-надзорной деятельности высших органов государственной власти такие как: принцип законности; принцип верховенства права; принцип демократизма; принцип объективности; принцип гласности; принцип системности; принцип профессионализма; принцип обязательного применения средств воздействия в отношении субъектов совершивших правонарушение.

Акцентируется внимание на том, что контрольно-надзорная деятельность должна осуществляться очень взвешенно и осторожно, поскольку с одной стороны малоэффективный контроль тормозит реформирование и развитие общества и государства, а с другой чрезмерная «опека государства» подрывает основополагающие принципы демократии, соблюдения прав и свобод человека как высшей социальной ценности.

В диссертации предложена классификация контрольно-надзорной деятельности в зависимости от субъектов, которые ее осуществляют, временем, сферой, обязательностью проведения, характером взаимоотношений между субъектами. Сформулирован ряд конкретных предложений относительно последующего усовершенствования правового регулирования контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность, контроль высших органов, разграничения контроля и надзора, субъекты контроля, соотношения контрольных функций, виды и формы контроля, парламентский контроль, президентский контроль, правительственный контроль, прокурорский надзор, конституционный контроль.

ANNOTATION

Kravchenko V.V. Control and supervisory functions of Supreme Governmental Authorities of Ukraine: constitutional legal aspect. – On rights for a typescript.

The thesis for obtaining scientific degree of Candidate of Legal Sciences on specialty 12.00.02 – Constitutional Law, Municipal law. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kharkiv, 2014.

The Thesis is dedicated to research of control and supervisory activity of Supreme Governmental Authorities in constitutional law of Ukraine.

The paper for the first time ever defines the notion of control in the sphere of constitutional law as an activity carried out by authorized control bodies over controllable objects in the framework of and in accordance with procedures established by Constitution and laws of Ukraine in order to secure efficient operation thereof and exercise their powers, ensure compliance with the rights and freedoms of man and citizen, protect basics of constitutional order, law and order, etc.

The Thesis offers classification of control and supervisory activity by the bodies/subjects that carry it out, time and obligatoriness of implementation thereof.

Key words: control, supervision, control and supervisory activity, control by supreme authorities, division of control and supervision, control bodies, balance of control functions, kinds and forms of control, parliamentary control, presidential control, governmental control, public prosecutor's supervision, constitutional control.

Відповідальний за випуск
кандидат юридичних наук, доцент
В.В.Речицький

Підписано до друку 21 жовтня 2014 р. Формат 60x90/16
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.
Ум. друк. арк. 0,7. Облік.-вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 1071.

Друкарня
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого
61024, Харків, вул. Пушкінська, 77