

ПРАВОВА ПРИРОДА КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ

У праці досліджується правова природа конституційного контролю як однієї з важливих функцій Конституційного суду України

Необхідність конституційного контролю базується на використанні трьох основних теорій права: органічної, інституціональної і теорії природного права. Органічна теорія виходить з того, що Конституція є актом установчої влади, а тому акти конституційних органів державної влади, як органів, що стоять нижче стосовно установчої влади, не повинні суперечити акту установчої влади. За інституціональною теорією — конституція встановлює

«правила гри» для всіх органів влади, і жоден з них не повинен посягати на повноваження другого, а для федеративних держав особливо важливим є дотримання сфер компетенції центру та суб'єктів федерації. Згідно з теорією природного права, яку ще називають теорією суспільного договору, Конституція встановлює правила для правителів і для керованих, гарантії прав людини, а завданням конституційного контролю є нагляд за їх додержанням [1].

Конституційний контроль і нагляд є похідним від функції державного контролю та нагляду. Для визначення правової природи конституційного контролю та нагляду необхідно з'ясувати значення термінів «контроль» і «нагляд». Контроль в енциклопедичному значенні: перевіряти кого-небудь, що-небудь, наглядати за чимось, — існував з давніх часів. Він здійснювався за мірою споживання та дотриманням звичаїв, моральних правил, потім за мірою праці й споживання, виконанням рішень посадових осіб різного рівня, державних органів за дотриманням нормативно-правових актів, законності тощо. З розвитком суспільства вдосконалювались і форми контролю. Він ставав різноманітнішим і охоплював широку сферу суспільних відносин.

Здійснення контролю в діяльності переважної більшості державних органів є однією з їх функцій, однак для окремих з них він є основною функцією (Державна податкова адміністрація, Державна митна служба, Рахункова палата тощо).

Контроль пропонується розглядати як систему нагляду і перевірки процесу створення, функціонування, встановлення відповідальності за діяльність (бездіяльність), припинення повноважень об'єкта контролю, а парламентський контроль — як функцію і напрям діяльності суб'єктів парламентського контролю щодо його здійснення, відокремлюючи від нього контрольну діяльність парламенту як функцію і напрям діяльності безпосередньо Верховної Ради України по здійсненню контролю [2].

Функція контролю у державному управлінні полягає, на думку О. Ф. Андрійка, в аналізі та порівнянні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінці діяльності й доцільності саме такого шляху [3]. При здійсненні контролю обов'язково перевіряється дотримання і виконання перевіряючим суб'єктом вимог нормативно-правових актів та інших документів. В. М. Горшеньов та І. Б. Шахов виділяють контроль як функції: соціального управління, політичного керівництва, демократії, самоврядування народу, специфічні — загальнонародної держави, правового регулювання. До власних функцій контрольної діяльності вони відносять функції коригування, соціальної превенції і правоохорони. При цьому вони вважають, що контроль — це система спостереження та перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта з метою усунути його відхилення від заданих параметрів [4].

Поміж різноманітних видів і форм контролю особливе місце займає конституційний контроль та конституційний нагляд. У літературі даються різноманітні визначення терміна «конституційний контроль».

М. А. Нудель вважає, що конституційний контроль (нагляд) — це перевірка законів на відповідність їх Конституції [5]. А. Бланкенгель дає визначення конституційного контролю як діяльності, що полягає в обмеженні влади і вирішенні конфліктів [6]. В. М. Шаповал визначає конституційний контроль як оцінку судами загальної або спеціальної юрисдикції нормативно-правових актів на предмет їх відповідності Конституції [7]. М. Домгала характеризує контроль відповідності права Конституції як діяльність компетентних державних органів, що посвідчують та усувають невідповідність Конституції законів, а також інших нормативних актів [8]. На думку Д. Л. Златопольського конституційний контроль означає здійснення контролю за проведенням у життя Конституції, конституційних чи органічних законів [9]. В. А. Туманов вважає, що поняття «контроль за конституційністю нормативних актів» охоплює не лише відповідність цих актів Конституції, а й відповідність підзаконних актів закону та несуперечливості законів [10].

Наведеним визначенням терміна «конституційний контроль» властиве авторське бачення характерних його ознак. Повніше поняття «конституційного контролю» дає Ю. Л. Шульженко, яка визначає його як діяльність компетентних державних органів з перевірки, виявлення, констатації невідповідності нормативних актів Конституції та законам, у процесі яких ці органи правочинні скасовувати виявлені невідповідності [11].

Недоліком названої дефініції є обмеження конституційного контролю лише нормативними актами, хоча об'єктами такого контролю можуть бути також і інші акти. Конституційний контроль дає змогу також вирішити спірні питання щодо суперечностей між окремими законами, конфлікти між вищими органами державної влади з приводу застосування конституційних норм. Він забезпечує охорону Конституції, встановленого нею конституційного ладу, прав та свобод людини й громадянина, верховенства права, конституційну законність, принцип поділу державної влади.

Конституційний контроль здійснюють у процесі реалізації Конституції всі правотворчі та правозастосовчі органи, перевіряючи свої та інші акти на відповідність Основному Закону: Президент України, Верховна Рада України, Уряд, органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування тощо.

Конституційний контроль — це діяльність компетентних органів державної влади, наділених повноваженнями з перевірки, виявлення, визначення та усунення невідповідності законів, інших нормативно-правових актів Конституції, вирішення спірних питань щодо конституційності норм двох чи більше законів або актів міжнародного права, розв'язання конфліктів з приводу застосування

Конституції та законів, спрямована на охорону Конституції, встановленого нею конституційного ладу, прав та свобод людини й громадянина, забезпечення верховенства права і конституційної законності.

Поряд з терміном «конституційний контроль» у літературі вживається термін «конституційний нагляд», функцією якого, на думку А. О. Мішина, є підтримка та забезпечення конституційної законності [12]. Таке визначення конституційного нагляду не розкриває його змісту. Реалізація цієї функції обумовлює необхідність здійснення перевірок з метою виявлення порушень конституційних норм або невідповідних їм актів, встановлення і констатації суперечності відповідного акта Основному Закону та іншим законам і вжиття заходів до усунення з правового поля подібних актів. Як і конституційний контроль, конституційний нагляд можуть здійснювати уповноважені на це органи державної влади: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини тощо. Отже, можна дати таке визначення конституційного нагляду: *це діяльність компетентних органів державної влади, пов'язана із здійсненням спостереження, перевірки, виявлення та констатації порушень Конституції, невідповідних їй нормативно-правових актів та вжиття заходів до неухильного дотримання її положень, припинення та усунення виявлених порушень, приведення у відповідність до неї нормативно-правових актів, що суперечать їй.*

В юридичній науці тривалий час дискутується питання щодо співвідношення термінів «конституційний контроль» та «конституційний нагляд». Одні вчені виходять з того, що між цими термінами ніяких відмінностей немає і вони є тотожними [13]. Існує й протилежна думка, що це різні поняття, які мають свій власний зміст [14]. При цьому автори, які поділяють останню точку зору, під контролем розуміють таку систему відносин між органами публічної влади, за якої контролюючий орган може скасовувати акти підконтрольного органу. Нагляд же за такого розуміння — це така система відносин, за якої наглядовий орган може лише звернути увагу на виявлену помилку або зупинити дію цього акта, а скасувати чи змінити його має право той орган, який його видав [15]. М. Черкес вважає, що вони є видовими відмінностями правової охорони Конституції [16]. На думку О. М. Мироненка, зміст терміна «нагляд» вужчий від терміна «контроль», оскільки рішення наглядових інстанцій, на відміну від контрольних, мають попередній, неостаточний, а то й суто консультативний характер [17].

Завданням нагляду є ознайомлення з діяльністю певного об'єкта, висловлення думки про неї, констатація закономірності дій помилок, а також виявлення умов, що сприяють їх виникненню. Право нагляду не включає в себе прав і обов'язків з

прийняття рішень, які впливають на діяльність піднаглядного органу та застосування засобів примусу. Розмежування контролю та нагляду проводять за ознаками основного завдання, для вирішення якого створено той чи інший орган, характеру повноважень органів контролю та нагляду, положення цих органів у системі державних органів.

Дещо іншу позицію щодо нагляду, зокрема прокурорського, займає В. І. Басков, який вважає, що нагляд прокурора передбачає використання наданих йому імперативних повноважень щодо припинення порушень закону, вжиття заходів до їх попередження, притягнення до відповідальності осіб, які порушили закон, відновлення прав та законних інтересів громадян тощо [18]. Висловлюється також думка, що нагляд — це особливий вид державної діяльності, який передбачає надання органу певної сукупності функцій, зокрема нагляду за дотриманням законів всіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами [19].

На думку В. Д. Даєва і М. Н. Маршунова, відмінність між наглядом і контролем полягає в їх відношенні до свого предмета, в самому предметі, в межах наглядових і контрольних перевірок. Вони вважають, що нагляд, на відміну від контролю, завжди здійснюється зовні стосовно об'єктів інших систем, тоді як контроль може здійснюватися і всередині системи (не може бути «самонагляду», але може бути «самоконтроль»). Нагляд передбачає наявність наперед встановлених параметрів піднаглядової діяльності, тоді як сфера контролю не обмежена; предметом нагляду може бути і діяльність самих контролюючих органів, але не навпаки [20]. Нагляд і контроль — це різні функції, стверджує М. С. Шалумов [21]. Характерною ознакою контролю, на думку інших, є діяльність, яка пов'язана з правом скасування актів підконтрольних органів [22].

Висловлюється також думка, що розмежування функцій контролю і нагляду є умовним, що конституційний нагляд є одним з видів конституційного контролю [23]. В. М. Горшенев об'єднує контроль і нагляд в єдину наглядово-контрольну діяльність, метою якої є спостереження за відповідністю діяльності окремих суб'єктів нормам права і призначенням якої є виявлення, попередження, визначення заходів щодо усунення порушень [24]. Ю. О. Тихомиров розглядає контроль як функцію державних органів і одну із стадій управлінського циклу. На його думку, правова природа контролю полягає в перевірці дотримання та виконання нормативно встановлених завдань, планів і рішень [25]. Складність визначення співвідношення понять «конституційний контроль» і «конституційний нагляд» обумовлена їх близькістю, можливим збігом їх мети, окремих завдань, застосуванням однакових методів.

Ми ж вважаємо, що «конституційний контроль» і «конституційний нагляд» є самостійними функціями, які визначають діяльність державних органів та їх компетенцію і спрямовані на виконання поставлених перед відповідними органами мети і завдань. Основна відмінність між цими поняттями полягає в юридичній силі заходів, які можуть застосовувати органи, що здійснюють відповідну функцію у разі виявлення неконституційних актів. Саме цим обумовлено надання суду функції конституційного контролю, що необхідно визнати правильним.

Органи, що здійснюють конституційний нагляд, як і органи, що здійснюють конституційний контроль, наділені широкими повноваженнями, які забезпечують ефективний вплив на зміцнення законності як єдності двох ознак: зовнішньої — обов'язку виконувати закони, і внутрішньої (сутісної) — якості закону, вони не можуть самостійно припинити дію конституційного акта. При здійсненні конституційного нагляду органи, як правило, не можуть безпосередньо припинити дію неконституційних актів, а лише визнають невідповідність їх Основному Закону, а рішення про скасування приймає сам орган, який його ухвалив. Зокрема, Комітет конституційного нагляду в СРСР давав лише висновки щодо відповідності Конституції СРСР проектів законів, інших актів, що вносилися на розгляд З'їзду народних депутатів СРСР, законів СРСР, інших актів, прийнятих З'їздом,

конституцій та законів союзних республік. Оцінку цим висновкам давав З'їзд, який міг відхилити їх (стаття 19 Закону СРСР «Про Комітет конституційного нагляду в СРСР»). Органи, які здійснюють функцію конституційного контролю, наділені правом припинити дію акта, що не відповідає Конституції або закону, тоді як органи конституційного нагляду самостійно це зробити не можуть, вони лише констатують порушення і пропонують компетентному органу припинити дію такого акта. Таку точку зору поділяють С. С. Алексеев, Ю. Л. Шульженко, Т. Я. Хабрієва.

У літературі висловлюється також думка, що відмінність нагляду і контролю полягає в сфері їх застосування. Нагляд, на думку окремих авторів, має вузьку сферу застосування. Така ознака відмінності цих понять, на наш погляд, не є прийнятною, оскільки сфера застосування функцій контролю та нагляду не тільки може збігатись, а навіть сфера конституційного нагляду може бути ширшою за сферу конституційного контролю.

Конституційний контроль за своєю правовою природою є похідним від державного контролю і співвідноситься з ним як одиничне й ціле. Він є важливим елементом механізму захисту та забезпечення реалізації Основного Закону, верховенства права, вищої юридичної сили і прямої дії конституційних норм, встановленого ним конституційного ладу, прав і свобод людини й громадянина.

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник в 4-х т. 3-е изд. / Отв. ред. Страшук Б. А.— М., 1999.—Т. 1—2.—С. 86.
2. Ківалов С. В., Орзіх М. П. Парламентський контроль у системі парламентського права України // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції.— К., 1999.—С 206—207.
3. Державне управління. Теорія і практика / За заг. ред. Авер'янова В. Б.— К., 1998.— С 121.
4. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности.— М., 1987.— С 18—34.
5. Нудель М. А. Конституционный контроль в капиталистических странах.— М., 1968.— С. 7.
6. Бланкенгель А. Теория и практика конституционного контроля в ФРГ // Советское государство и право.— 1989.— № 1.—С. 102.
7. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн.— К., 1997.—С. 245.
8. Dotagala M. Kontrola zgodności prawa z Konstytucją w surorejskichpanstwachsocialistycznych.— W-wa., 1996.— С 10.
9. Златопольський Д. Л. Государственное право зарубежных стран Восточной Европы и Азии.
10. Туманов В. А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов // Советское государство и право.— 1988.— № 3.— С. 10.
11. Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России.— М., 1994.—С. 9.
12. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран.— М., 1996.— С. 57.
13. Ильинский И. П., Шетинин Б. В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах // Советское государство и право.— 1969.— № 9.— С. 42.
14. Еременко Ю. П. Советская Конституция и законность.— Саратов, 1982.—С. 141.
15. Черкес М., Васильев В. Про Конституційний Суд УРСР // Радянське право.— 1991.— № 4.— С. 3.
16. Черкес М. Конституційний Суд в системі органів правової охорони Конституції // Право України.— 1993.— № 3.— С. 6.
17. Мироненко О. Про деякі підходи до питання «конституційна юстиція» і предмета її історії // Вісник Конституційного Суду України.— 1998.— № 4.— С. 47.
18. Басков В. И. Курс прокурорского надзора.— М., 1998.— С. 53.
19. Шумський П. В. Прокуратура України.— К., 1998.— С. 33—40.
20. Даев В. Г., Маришук М. Н. Основы прокурорского надзора.—Л., 1990.—С. 42-43.
21. Шалунов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов; разграничение компетенции и ответственность // Государство и право.— 1999.— № 1.—С. 85.
22. Орзіх М. Ф., Черкес М. Е., Васильев В. С. Правовая охрана конституции в социалистическом государстве // Советское государство и право.— 1988.— № 6.— С. 6.
23. Кузнецов И. Н. Контроль за конституционностью актов высших органов власти и управления в социалистических странах Европы // Ученые записки ВНИИСЗ.— М., 1979.— № 29.— С. 35—48.

24. *Горшенев В. М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе.— М., 1972.—С. 182.
25. *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса.— М., 1998.— С. 509—510.

Savenko M. D.

LIGAL NATURE OF CONSTITUTIONAL CONTROL

The article is dedicated to the study of legal nature of constitutional control, one of the most important functions of the Constitutional Court of Ukraine.