

Національна академія правових наук України
Науково-дослідний інститут
державного будівництва та місцевого самоврядування
Навчально-наукова лабораторія
дослідження проблем публічного адміністрування
та децентралізації влади
Хмельницький університет управління та права
імені Леоніда Юзькова

А. М. Івановська

КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

Монографія

Харків
«Право»
2021

Автор:

Івановська Алла Миколаївна – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

Рецензенти:

Серьогіна Світлана Григорівна – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, заслужений діяч науки і техніки України;

Ковальчук Віталій Богданович – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри теорії права та конституціоналізму Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»;

Мота Андрій Федорович – доктор юридичних наук, доцент, начальник кафедри адміністративної діяльності факультету правоохоронної діяльності Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

Рекомендовано до друку вченою радою

*Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України
(протокол № 11 від 28 жовтня 2021 року)*

Івановська А. М.

I-22 Конституційний контроль в системі державного контролю : монографія / А. М. Івановська ; Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, Навч.-наук. лаб. дослідж. проблем публ. адміністрування та децентралізації влади ; Хмельниц. ун-т упр. та права ім. Леоніда Юзькова. – Харків : Право, 2021. – 486 с.

ISBN 978-966-998-306-0

У монографії досліджуються теоретико-правові основи конституційного контролю в системі державного контролю, визначаються поняття та принципи конституційного контролю як самостійного напрямку державно-владної діяльності, характерні риси конституційного контролю як виду державного контролю та місце конституційного контролю в механізмі здійснення публічної влади, аналізуються функціональні аспекти реалізації конституційного контролю, досліджуються особливості процесуальних правовідносин у сфері реалізації конституційного контролю, особливості суб'єктів таких відносин, розкриваються характерні риси процесу конституційного контролю, який відрізняє його від процесу здійснення судочинства в судах системи судоустрою, характеризується юридична сила підсумкових актів органів конституційного контролю та їх місце в системі правових актів. Досліджується історія становлення та сучасний стан правового регулювання організації та діяльності Конституційного Суду України, його місце в системі органів публічної влади. На основі аналізу сучасного стану правового регулювання та позитивного зарубіжного досвіду визначаються шляхи вдосконалення функціонування інституту конституційного контролю в Україні.

Монографія розрахована на наукових і науково-педагогічних працівників, студентів, аспірантів та докторантів вищих навчальних закладів і наукових установ юридичного напрямку, практичних працівників судових, правоохоронних і правозастосовних органів, посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування і широкий читачський загал.

УДК 342+342.9

ЗМІСТ

ВСТУП	5
--------------------	---

РОЗДІЛ 1

Теоретико-методологічне підґрунтя дослідження державно-правової природи інституту конституційного контролю	8
--	---

§ 1.1. Категоріально-змістові передумови дослідження інституту конституційного контролю як виду державної контрольної діяльності	8
--	---

§ 1.2. Генеза та сучасні моделі конституційного контролю	31
--	----

§ 1.3. Методологія правового дослідження державно-правової природи інституту конституційного контролю	52
---	----

Висновки до розділу 1	73
-----------------------------	----

РОЗДІЛ 2

Сутнісно-правові характеристики конституційного контролю як виду державного контролю	78
---	----

§ 2.1. Поняття конституційного контролю як самостійного напрямку державно-владної діяльності	78
--	----

§ 2.2. Принципи конституційного контролю	98
--	----

§ 2.3. Місце конституційного контролю в механізмі здійснення публічної влади	127
--	-----

Висновки до розділу 2	149
-----------------------------	-----

РОЗДІЛ 3

Функціональні аспекти реалізації конституційного контролю	153
--	-----

§ 3.1. Конституційний нормоконтроль як основна форма реалізації конституційного контролю	153
--	-----

§ 3.2. Офіційне тлумачення як форма реалізації конституційного контролю: зміст, спрямованість, та межі здійснення	184
---	-----

§ 3.3. Конституційний контроль у сфері встановлення та розмежування компетенції між органами публічної влади ..	205
---	-----

§ 3.4. Конституційний контроль у сфері захисту прав та свобод людини і громадянина.....	223
§ 3.5. Інші форми реалізації конституційного контролю, пов'язані з вирішенням питань публічно-правового характеру	242
Висновки до розділу 3	263

РОЗДІЛ 4

Процесуальні аспекти реалізації конституційного контролю	269
§ 4.1. Особливості процесуальних відносин у сфері реалізації конституційного контролю.....	269
§ 4.2. Процесуальний порядок реалізації конституційного контролю.....	294
§ 4.3. Підсумкові акти органів конституційного контролю як результат формалізації його здійснення	315
Висновки до розділу 4	338

РОЗДІЛ 5

Проблеми та перспективи вдосконалення реалізації конституційного контролю в Україні	343
§ 5.1. Теоретико-правові та нормативні засади інституту конституційного контролю в Україні.....	343
§ 5.2. Шляхи нормативно-правового забезпечення підвищення ефективності реалізації конституційного контролю як окремого виду державного контролю в Україні	368
Висновки до розділу 5	405

ВИСНОВКИ.....	410
----------------------	------------

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	419
--	------------

ВСТУП

Однією з провідних тенденцій світового розвитку є побудова демократичної правової держави, важливим атрибутом якої є верховенство права, а також розподіл влад, повага до прав людини, демократичний режим, контроль влади. Потреба будь-якого суспільства у формуванні адекватного правового регулювання з метою створення демократичної, правової держави, забезпечення верховенства і прямої дії конституції на території держави викликає необхідність створення й нормативного закріплення комплексу засобів правової охорони конституційних норм. Особливе місце серед таких засобів займає інститут конституційного контролю. Він забезпечує стабільність державного ладу та демократизацію суспільства саме через забезпечення верховенства конституції, конституціоналізацію правового порядку. Його дієвість забезпечується наявністю незалежного органу конституційного контролю, ретельно регламентованою процедурою його реалізації, а також особливою правовою природою актів, які приймаються в результаті реалізації такого контролю. Ефективне здійснення конституційного контролю значною мірою залежить від місця органів конституційного контролю, яке вони займають у механізмі здійснення публічної влади, від їх авторитету в державі й суспільстві, що, у свою чергу, багато в чому залежить від рівня правової свідомості і правової культури посадових осіб органів публічної влади, громадян та суспільства в цілому.

Реформаційні процеси, які відбуваються в нашій державі, спонукають до критичного осмислення зарубіжного та вітчизняного досвіду функціонування інституту конституційного контролю, врахування об'єктивних закономірностей його становлення та розвитку у процесі вдосконалення нормативно-правової бази в цій сфері. Питання конституційного контролю порівняно нещодавно почали досліджуватися в межах вітчизняної юридичної науки. На сьогодні існує нагальна необхідність у вивченні інституту конституційного контролю з урахуванням його природи саме як виду державної контрольної діяльності, що обумовлено його особливою метою, специфічними завданнями,

особливостями правового регулювання, порядку формування органів конституційного контролю, їх організації та діяльності. Необхідно враховувати у вітчизняній державно-правовій практиці зарубіжний досвід, досягнення юридичної науки задля визначення закономірностей інституціоналізації конституційного контролю, подальших шляхів підвищення ефективності функціонування цього інституту з метою забезпечення чіткого й неухильного дотримання конституційної законності в державі.

Недовготривалий вітчизняний досвід функціонування інституту конституційного контролю не давав науковцям достатньо емпіричного матеріалу для визначення певних закономірностей його інституціалізації, а значний вплив політичних чинників на діяльність вітчизняного органу конституційного контролю пояснює неможливість виокремлення науковцями тенденцій розвитку цього інституту в нашій державі. Крім того, використання зарубіжного досвіду під час формування правових засад у цій сфері характеризувалося певною обмеженістю, що можна пояснити певними побоюваннями спричинити перезавантаженість органу конституційного контролю, а ще більше – можливості занадто сильного його впливу на механізм публічної влади загалом. Звичайно, всі ці обставили значною мірою вплинули на розвиток вітчизняної юридичної доктрини в цій сфері.

Дослідженням проблем державного контролю загалом і окремих його видів займалися такі вчені-адміністративісти, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, О. Буханевич, С. Вітвіцький, В. Гаращук, І. Голосніченко, Н. Гришина, В. Горшеньов, В. Кобринський, Є. Кочергін, П. Лютіков, В. Малиновський, А. Монаєнко, О. Полінець, М. Студенікіна, М. Тищенко, І. Шахов, В. Шестак, О. Шоріна.

Ключові проблеми конституційного контролю розглядались у працях таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як: С. Авак'ян, С. Алексєєв, О. Багрій, О. Бориславська, Ю. Барабаш, М. Бжезінський, С. Братусь, О. Васильченко, М. Вітрук, В. Гергелійник, С. Головатий, І. Домбровський, В. Джунь, М. Кельман, О. Керімов, В. Книш, В. Ковальчук, М. Козюбра, В. Колісник, Т. Коломоєць, Н. Колосова, В. Копейчиков,

О. Копиленко, А. Крусян, В. Лазарєв, П. Мартиненко, О. Марцеляк, Т. Морщакова, Л. Наливайко, О. Петришин, В. Погорілко, Т. Подорожна, Т. Пряхіна, Д. Руссо, М. Савенко, М. Савченко, М. Савчин, А. Селіванов, В. Скомороха, О. Скрипнюк, І. Сліденко, І. Словська, С. Стеценко, П. Стецюк, М. Тесленко, Ю. Ткаченко, П. Ткачук, Ю. Тодика, І. Труш, В. Федоренко, О. Фрицький, В. Чиркін, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, О. Щербанюк, Л. Юзьков, А. Янчук та ін.

Водночас такі дослідження, визначаючи конституційний контроль як важливий елемент сучасного конституціоналізму, зазвичай не аналізували цей інститут як складник системи державного контролю, який спрямований на забезпечення відповідності актів та дій органів і посадових осіб органів публічної влади принципам верховенства права та конституційної законності. Однак проблема наукового тлумачення конституційного контролю в системі державного контролю, з'ясування ключових ознак цього інституту, а також його відмінностей від інших видів державного контролю в юридичній науці потребує системного монографічного дослідження. Сьогодні існує потреба в наукових розробках концептуальних проблем конституційного контролю саме як виду державної контрольної діяльності. Дослідження інституту конституційного контролю в контексті системи державного контролю через призму конституційно-правового та адміністративно-правового аналізу у вітчизняній юридичній науці здійснюється вперше.

Сподіваюсь, що запропонована робота послугує основою для подальших наукових пошуків для вчених-правознавців у галузі конституційного та адміністративного права при дослідженні теоретичних засад та перспектив вдосконалення інституту конституційного контролю як найважливішого засобу забезпечення реального існування конституціоналізму у нашій державі.

Висловлюю глибоку і щирю вдячність своєму науковому консультанту – доктору юридичних наук, професору, члену-кореспонденту Національної академії правових наук України, заслуженому юристу України Олександрю Миколайовичу Буханевичу – Людині, яка вміє мотивувати і надихати.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ПІДГРУНТЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ

§ 1.1. Категоріально-змістові передумови дослідження інституту конституційного контролю як виду державної контрольної діяльності

Первинним (початковим) положенням теоретико-методологічних засад дослідження інституту конституційного контролю як виду державної контрольної діяльності вважаємо визначення змісту поняття «контроль», яке є основою для аналізу наступних змістовних категорій нашого дослідження, визначення зіставлення понять «контроль» та «нагляд», аналіз сутності поняття «державний контроль», який, безумовно, належить до базових категорій адміністративного права, а також дослідження понять «система державного контролю» та «види державного контролю», які мають ключове значення для подальшого дослідження правової природи конституційного контролю як окремого виду державного контролю та його місця в системі державного контролю.

Що стосується сутності поняття «контроль», то, з погляду різних наук (філософської, економічної, соціологічної, юридичної та ін.), під час розкриття поняття «контроль» застосовуються такі терміни, як: засіб, фактор, форма, елемент, функція, діяльність, система, зворотний зв'язок, умова, регулятор, гарант, явище, метод тощо.

Зупинимось на визначенні поняття «контроль» з погляду соціології. Так, В. М. Горшен'єв та І. Б. Шахов розуміли соціальний контроль як цілісну систему всіх соціальних регуляторів (державних і суспільних інститутів, права, моралі, звичаїв, традицій, настанов) [124, с. 18].

С. С. Вітвіцький визначає соціальний контроль як механізм або спосіб саморегуляції системи, що забезпечує упорядковану взаємодію та взаємозв'язок елементів, які складаються з нормативного, в тому числі правового, регулювання. Таким чином, на думку вченого, соціальний контроль є способом підтримання цивілізаційної системи у динамічно врівноваженому стані за допомогою нормативного регулювання [100, с. 94-95].

О. Г. Данильян звертає увагу на функції соціального контролю: регулятивну (є одним з основних елементів соціальної регуляції поведінки людини); запобіжну (сприяє збереженню в загальних рисах значущих цінностей) і стабілізуючу (допомагає встановленню соціального і правового порядку) [138, с. 221].

С. А. Косінов визначає характерні риси соціального контролю, зазначаючи, що він: а) є складовою більш загальної і різноманітної системи соціального регулювання поведінки людей та суспільного життя; б) здійснюється через внутрішні та зовнішні механізми взаємодії; в) передбачає соціальну взаємодію особистості й соціального контролю; в) його характер, зміст і спрямованість визначається характером, природою, типом соціальної системи; г) підтримує порядок і стабільність у суспільстві, а також забезпечує соціальне відтворення (наступність) у напрямі, що відповідає визначеній стратегії розвитку [334, с. 24].

Однак нас, у першу чергу, цікавлять, природно, визначення, що даються поняттю «контроль» у юридичній літературі. Зупинимось на них у найзагальнішому вигляді.

Функція контролю багатогранна, оскільки охоплює виявлення та аналіз фактичного стану справ, зіставлення фактичного стану до намічених цілей, оцінку контрольованої діяльності і життя заходів щодо усунення виявлених недоліків.

Аналізуючи поняття «контроль», потрібно звернутися до тлумачень, які пропонують юридичні словники та енциклопедії.

Так, в Англійсько-українському словнику термінів і понять з державного управління контроль розуміється як будь-яка перевірка відповідності певного суб'єкта встановленим обмеженням та засіб впливу організації на досягнення необхідних результатів [20, с. 80].

У Великому тлумачному словнику української мови термін «контроль» має кілька значень: 1) перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; 2) перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимсь, чимось; 3) установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його; 4) збірне від слова «контролери» [84, с. 569].

У юридичній літературі контроль розглядається здебільшого як певна діяльність, основною метою якої є попередження правопорушень та стимулювання всіх зацікавлених сторін до поведінки в межах правового поля. Контроль часто пояснюється через такі синоніми, як «перевірка, нагляд, ревізія вчинків, справ» або просто «перевірка» [68, с. 11]. Як зазначає О. М. Буханевич, загалом контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках і межах яких вони повинні діяти [67, с. 209].

В. М. Гарашук визначає контроль як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь. На його думку, контроль використовується для перевірки відповідальності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у межах яких вони повинні діяти і які є одним із найважливіших елементів державного управління та основним засобом забезпечення законності й дисципліни в ньому [109, с. 12].

Поняття «контроль» визначається як процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається зі встановлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і здійснення корективів у тому разі, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв [390, с. 293]. Функція контролю не тільки забезпечує законність, дотримання обов'язкових вимог, а й передбачає проведення перевірки на предмет досягнення закладеної в правовій нормі моделі, а також аналіз фактичного стану виконання встановлених нормою правил поведінки, отриманих результатів. Після цього контрольний орган здійснює аналіз відповідності фактичного стану,