

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМЕНІ КОМОДОРОВА

ДЖЕРЕЛА
КОНСТИТУЦІЙНОГО
ПРАВА
УКРАЇНИ

ПРОЕКТ
«НАУКОВА КНИГА»

КИЇВ НАУКОВА ДУМКА 2010

Зміст

ГЛАВА 8. ПІДЗАКОННІ АКТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ
УКРАЇНИ – ДЖЕРЕЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА
(М.О. Телюк – § 1, 3; Н.В. Ганжа § 2) 252

ГЛАВА 9. АКТИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЯК ДЖЕРЕЛА
КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА (Н.Г. Григорук) 271

ГЛАВА 10. АКТИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ
ТА ІНШИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ДЖЕРЕЛА
КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА (Я.О. Беризюк) 296

ГЛАВА 11. АКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ЯК ДЖЕРЕЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА
(В.В. Ботанюк) 316

ГЛАВА 12. ОСОБЛИВОСТІ АКТІВ АВТОНОМНОЇ
РЕСПУБЛІКИ КРИМ ЯК ДЖЕРЕЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО
ПРАВА (Р.М. Мансаківа) 353

Розділ III

ІНШІ ВИДИ ДЖЕРЕЛ
КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

ГЛАВА 13. ДОГОВОРИ В СИСТЕМАТИЦІ ДЖЕРЕЛ
КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ (О.А. Назаренко) . 379

ГЛАВА 14. АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ
УКРАЇНИ – СПЕЦИФІЧНІ ДЖЕРЕЛА
КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА (М.В. Базилів) 407

ГЛАВА 15. РОЛЬ ПРАКТИКИ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ
ЯК ДЖЕРЕЛА ПРАВА У КОДЕКСІ ЦЬОМУ ПРАВІ
УКРАЇНИ (прецедентна, управлінська частина) (І.Ю. Онопчук) . 440

Розділ IV

ПРОБЛЕМИ ВИСКОРЕСТОВАННЯ ДЖЕРЕЛ ПРАВА
У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

ГЛАВА 16. ПРОБЛЕМИ ВИСКОРЕСТОВАННЯ ДЖЕРЕЛ
ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ПРАВА В УКРАЇНІ
(К.С. Шеніуренко, О.І. Ювак) 477

ГЛАВА 17. АКТУАЛЬНІСТЬ І ТАКТИКА РОЗВИТКУ ДЖЕРЕЛ
ВИСКОРЕСТОВАННЯ ПРАВА УКРАЇНИ (М.С. Станішинчук) . 507

ГЛАВА 18. ПРАВОВІ УМОВИ ВИСКОРЕСТОВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ІНШИХ ПАРТИЙНИХ
ОРГАНІЗАЦІЙ У ДЕРЖАВНОМУ ПРАВІ
УКРАЇНИ (С.П. Галущак) 547

АКТИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ ТА ІНШИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ДЖЕРЕЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

§ 10.1. Акти Кабінету Міністрів України в системі джерел конституційного права

Конституційні процеси, які відбуваються останнім часом в Україні та пов'язані з необхідністю проведення політико-правової реформи, спрямованої на удосконалення нормативно-правових механізмів регулювання конституційних правовідносин у суспільстві та державі, підкреслюють важливість належного дослідження питань джерел конституційного права в цілому та їх окремих видів зокрема. З огляду на це, актам Кабінету Міністрів України як рішенням органу, який очолює всю систему виконавчої гілки влади, має бути приділена належна увага.

На думку С.П. Погребняка, враховуючи специфіку нормативно-правового регулювання суспільних відносин з боку уряду, можна зробити висновок, що нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади на сьогодні становлять незначну частку у системі джерел конституційного права України. Разом з тим реалії конституційно-правової реформи, зокрема, зміна порядку формування Кабінету Міністрів України та його підзвітності й підконтрольності дає підстави прогнозувати невідне збільшення актів Кабінету Міністрів України, які будуть репрезентувати політичну волю цього важливого суб'єкта конституційного права¹.

Кабінет Міністрів України як вищий орган в системі органів виконавчої влади в процесі реалізації своїх повноважень видає акти, що передбачено ч. 1 ст. 117 Конституції України: «Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання».

При цьому слід звернути увагу на те, що в зазначеній конституційній нормі йдеться (за аналогією з ч. 3 ст. 106 Основного закону стосовно актів Президента України) про обов'язковість актів уряду на всій території України, оскільки компетенція уряду не обмежується ніякими галузевими чи регіональними межами.

Акти Кабінету Міністрів України характеризуються певними ознаками, які дають нам змогу говорити про них як про окремий вид юридичних актів:

- акти Кабінету Міністрів України — це виконавчі, підзаконні акти, які деталізують і конкретизують окремі положення законів і указів Президента України;
- серед актів Кабінету Міністрів України є багато актів міжгалузевого, загальнорешламентативного характеру, які регулюють різноманітні сфери і галузі життя країни;
- акти Кабінету Міністрів України посідають найвищу сходинку в ієрархії актів виконавчої влади і виступають фундаментальною основою для відомчих нормативних актів;
- акти Кабінету Міністрів України обов'язкові для виконання на всій території країни;
- виконання актів Кабінету Міністрів України забезпечується системою органів державної влади, яка міститься в Конкретизуючи уже наведену норму, яка міститься в ч. 1 ст. 117 Конституції України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 52) передбачає, що «Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України; акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України».

Так, за визначенням О. Константія, постановою Кабінету Міністрів України — це нормативний акт, який приймається на основі та на виконання Конституції та законів України, постанов Верховної Ради України, актів Президента України, колегіальним шляхом у межах повноважень уряду². Такі повноваження належать А.М. Колодій та А.Ю. Олійник, визначають постановою Кабінету Міністрів України як акт, що має норма-

тивний характер, найбільш важливе або загальне значення та містить правові норми, які відповідають положенням Конституції і законам, актам Президента України³.

Згідно з § 39 гл. 1 розд. 5 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950, акти Кабінету Міністрів нормативного характеру видаються у формі постанов; ці акти видаються з питань: затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання.

У свою чергу, прийнято вважати, що розпорядження Кабінету Міністрів України — це правові акти вищого ґрану в системі органів виконавчої влади України, видані в межах його компетенції колегіальним шляхом та спрямовані на вирішення оперативних, організаційно-розпорядчих та інших поточних питань його діяльності⁴.

Згідно з § 40 гл. 1 розд. 5 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950, акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень; такі акти видаються з питань схвалення програми, плану заходів, концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону; утворення та затвердження складу консультативних, дорадчих, інших допоміжних органів і робочих груп; делегування повноважень Кабінету Міністрів України центральному та місцевим органам виконавчої влади; кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру.

Як справедливо свого часу зазначив В.С. Основін, в більшості випадків розпорядження уряду — це індивідуальний акт, який присвячений конкретним питанням управління, а тому він не може бути формою вираження норм державного (конституційного) права⁵. У свою чергу, О.О. Кутафін, розглядаючи проблему визначення актів уряду джерелами конституційного права, зазначає: «Незалежно від особливостей аргументів, які наводяться для підтвер-

дження своєї позиції, В.С. Основін, безперечно, має рацію в тому, що розпорядження, як правило, не є нормативними актами, і, відповідно, не можуть бути джерелами права»⁶.

Важливо вказати, що дана позиція знайшла своє відображення в рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 (справа про тлумачення терміна «законодавство»).

Так, у цьому рішенні єдиний орган конституційної юрисдикції України дійшов висновку, що термін «законодавство», який вживається у ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і *постанови Кабінету Міністрів України* (виділено автором. — Я.Б.), прийняті в межах їхніх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України.

Хоча у цій справі Конституційний Суд України тлумачив термін «законодавство» в межах трудового права, можна стверджувати, що і в інших галузях права розпорядження Кабінету Міністрів України не охоплюються терміном «законодавство».

Таким чином, з усіх актів Кабінету Міністрів України лише постанови можуть містити норми права взагалі і норми конституційного права України зокрема, що дає змогу говорити про їхню конституційно-правову природу. У свою чергу, розпорядження Кабінету Міністрів України є актом застосування права.

Зосередивши увагу на постановках Кабінету Міністрів України, слід зазначити, що ці акти уряду характеризуються певними ознаками, які, тією чи іншою мірою, характерні для всіх джерел конституційного права.

По-перше, ці акти є правовими, тому що спрямовані на досягнення певних юридичних наслідків, і виступають результатом юридичної діяльності Кабінету Міністрів України, спрямованої на встановлення, зміну чи припинення

норм права з метою вирішення завдань і виконання функцій Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади України.

По-друге, постанови Кабінету Міністрів України мають офіційний характер, адже видаються від імені Кабінету Міністрів України як органу державної влади.

По-третє, постанови Кабінету Міністрів України є актами, обов'язковими до виконання суб'єктами, яким вони адресовані, або які уповноважені втілювати їхні приписи у життя.

На думку О. Тусупової, аргументом на користь належності нормативно-правових актів органів виконавчої влади до джерел конституційного права є наявність у таких актів ознак, які є характерними для джерел конституційного права: нормативний характер приписів, обов'язковість виконання та державний примус, які виступають регуляторними дотримання конституційно-правових норм⁷.

Законодавчими актами, які мають вищу юридичну силу порівняно з постановами Кабінету Міністрів України є: Конституція і закони України, укази Президента України та постанови Верховної Ради України. Про це, зокрема, свідчить аналіз ч. 2 ст. 8, ч. 3 ст. 106, ч. 3 ст. 113, п. 1 ст. 116, ст. 120 Конституції України, які передбачають, що Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України; забезпечує виконання Конституції і законів України, актів Президента України.

Як уже зазначалося, положення Конституції України передбачають, що Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України видає акти. На нашу думку, видання Кабінетом Міністрів України постанов «на основі» актів Верховної Ради України та Президента України характеризує здійснення ним дискреційних (власних) повноважень, що є виразом державної волі вищого органу в системі органів виконавчої влади України, а також відображає його здатність самостійно вирішувати поставлені перед ним завдання.

На думку В.Б. Авер'янова, дискреційна влада (від франц. *discretionnaire* — залежний від розсуду) виступає

способом реалізації публічної влади, за яким відповідний суб'єкт влади застосовує надані йому в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами⁸.

У зв'язку з цим виділяють два типи актів Кабінету Міністрів України: 1) ті, джерелом яких є акти законодавства і 2) ті, що виражають загальні компетенційні рамки діяльності Кабінету Міністрів України, які дають йому змогу виконувати управлінські функції в системі органів виконавчої влади і приймати рішення з питань, що належать до його компетенції⁹.

Досліджуючи зміст актів Кабінету Міністрів, ряд авторів, використовуючи адміністративно-правовий підхід, ставлять під сумнів твердження, відповідно до якого акти Кабінету Міністрів України можуть містити норми конституційного права. Так, аргументуючи свою позицію, згідно з якою постанови уряду не є формами вираження норм радянського державного права, В.С. Основін стверджував, що це обумовлено їхньою юридичною природою і цільовим призначенням як актів виконавчого органу влади, що приймаються у процесі його діяльності і адресовані органам управління і посадовим особам цих органів з метою покращення виконавчої і розпорядчої діяльності¹⁰. Частково погоджуючись із цим аргументом, В.Ф. Мелашенко стверджував, що переважна більшість постанов і розпоряджень уряду стосується його виконавчої діяльності, яка регламентується переважно нормами адміністративного права¹¹.

Разом з тим, навіть ці науковці визнавали, що на практиці нормативно-правові акти уряду іноді містять норми конституційного права, проте, на їхню думку, такі факти є радше винятками. Так, В.С. Основін зазначав, що в окремих випадках, коли вирішуються важливі питання виконавчої і розпорядчої діяльності чи створюються нові види органів управління, уряд приймає постанови в яких містяться норми радянського державного права — зокрема, йдеться про постанови уряду щодо утворення спеціальних комітетів та головних управлінь при уряді¹².

Український науковець В.Ф. Мелашенко, в свою чергу, обґрунтовував існування конституційно-правових актів уряду, взявши до уваги те, що деякі постанови Кабінету Міністрів України конкретизують правовий статус особи: «кількіс-тв актів Кабінету Міністрів України, які є джерелом конституційного права, досить незначна, таким, наприклад, є Положення про порядок легалізації об'єднань громадян»¹³.

Отже, навіть противники визнання конституційно-правової природи актів уряду погоджуються із існуванням актів цього органу, які містять конституційно-правові норми. Більшість українських вчених-конституціоналістів у своїх працях вказують серед видів джерел конституційного права постанови Кабінету Міністрів України¹⁴.

У своїй роботі «Источники конституционного права» О.О. Кутафін, дійшовши висновку про те, що «уряд проводить активну правотворчу діяльність у конституційно-правовій сфері», пропонує класифікувати акти цього органу на 4 групи, взявши за основу такий критерій, як особливість суспільних відносин, які ними регулюються:

1) постанови, що стосуються конкретизації правового статусу громадян, осіб без громадянства, іноземців та біженців;

2) постанови, які пов'язані із регламентацією організаційно-правотворчих і процедурних аспектів діяльності уряду, забезпеченням його взаємодії з главою держави, парламентом, органами державної влади та місцевого самоврядування;

3) постанови, які затверджують положення про органи державної влади;

4) постанови, які стосуються заснування урядових нагород та визначення порядку їх присвоєння¹⁵.

При цьому український науковець С.О. Чикурлій виділяє п'яту групу постанов уряду, які містять норми конституційного права, а саме — програмні документи, що приймаються Кабінетом Міністрів України на підставі п. 4 ч. 1 ст. 116 Конституції України, згідно з якою Кабінет Міністрів України розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України¹⁶.

На нашу думку, зазначена класифікація цілком прийнятна для визначення кола постанов Кабінету Міністрів України, що містять норми конституційного права.

Так, до першої групи належать, зокрема, такі постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Правил оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення» від 31 березня 1995 р. № 231, «Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, Порядку оформлення і видачі посвідки на постійне проживання» від 26 грудня 2002 р. № 1983, «Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні», від 17 липня 2003 р. № 1110, «Про затвердження Правил оформлення і видачі тимчасового посвідчення громадянина України», від 17 липня 2003 р. № 1111, «Про затвердження Правил оформлення і видачі міграційною службою свідоцтва про належність до громадянства України», від 14 квітня 2004 р. № 491, «Про затвердження зразків документів, необхідних для реєстрації місця проживання в Україні», від 28 липня 2004 р. № 985, «Про затвердження технічного опису та зразка бланка паспорта громадянина України для виїзду за кордон та внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» від 26 червня 2007 р. № 858.

До другої групи належать постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28 грудня 1992 р. № 731, «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» від 11 грудня 1999 р. № 2263, «Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 24 січня 2000 р. № 88, «Про затвердження Правил підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України» від 6 вересня 2005 р. № 870, «Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 1 бе-

резня 2006 р. № 215, «Про затвердження Порядку розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільненням з посад керівників органів виконавчої влади, урядових органів, торговельно-економічних місій у складі закордонних дипломатичних установ України, державних підприємств та їх об'єднань» від 26 червня 2007 р. № 880, «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950, «Про затвердження Типового регламенту центрального органу виконавчої влади» від 19 вересня 2007 р. № 1143, «Питання посилення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підготовки та прийняття нормативно-правових актів» від 23 травня 2009 р. № 531.

Третю групу складають такі постанови: «Про затвердження Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України» від 6 червня 2006 р. № 789, «Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації» від 24 червня 2006 р. № 868, «Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України» від 12 липня 2006 р. № 960, «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України» від 3 серпня 2006 р. № 1080, «Про затвердження Положення про Державний комітет з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду» від 23 листопада 2006 р. № 1640, «Про затвердження Положення про Національну комісію з питань регулювання зв'язку України» від 25 липня 2007 р. № 971.

До четвертої групи належать постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження опису переходного кубка Кабінету Міністрів України для нагородження переможців щорічного всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою і підтримки громадського порядку» від 28 липня 2005 р. № 660, «Про Почесну грамоту Кабінету Міністрів України» від 20 серпня 2008 р. № 728.

Під ознаки п'ятої групи зазначеної класифікації підпадають постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України» від 20 грудня 2008 р. № 1107, «Про затвердження Державної цільової програми "Цукровий діабет" на 2009 —

2013 роки» від 19 серпня 2009 р. № 877, «Про затвердження Державної цільової соціальної програми зменшення шкідливого впливу тютюну на здоров'я населення на період до 2012 року» від 3 вересня 2009 р. № 940, «Про затвердження Програми забезпечення прав та інтересів громадян, які вийджають за кордон для працевлаштування, та усиновлених іноземцями дітей на період до 2005 року» від 17 листопада 2004 р. № 1559, «Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009 — 2013 роки» від 25 лютого 2009 р. № 156.

Проаналізувавши вищенаведену класифікацію постанов Кабінету Міністрів України, можна стверджувати, що основною підставою для визнання постанов Кабінету Міністрів України належними до джерел конституційного права є повноваження цього органу щодо регулювання суспільних відносин, які складають структуру предмета галузі конституційного права України, а самі акти Кабінету Міністрів України є формою вираження даних конституційно-правових повноважень.

Оскільки постанови Кабінету Міністрів України за характером є досить різноманітними, природно виникає потреба їх класифікації.

Як зазначає Д.М. Бахрах, постанови уряду можна класифікувати за критерієм функціонального призначення. Відповідно, вони можуть бути:

- 1) регламентарними, тобто встановлювати правила діяльності або порядок реалізації прав і обов'язків громадян і організації;
- 2) статутними, тобто закріплювати правове положення органів виконавчої влади;
- 3) правоповноважуючими, тобто уповноважувати державні органи та їхніх посадових осіб на вчинення визначених дій;
- 4) внутрішньоорганізаційними, тобто визначати діяльність апарату уряду;
- 5) програмно-цільовими, тобто забезпечувати економічні, соціальні і правові умови розвитку визначених сфер і галузей життєдіяльності¹⁷.

Цілком можна погодитися із висновком О.О. Томкіної про те, що у підсистемі підзаконних нормативних актів нормативні постанови Кабінету Міністрів України займають подвійне положення: з одного боку, ці акти перебувають на вищому ієрархічному рівні відносно нормативних актів інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, з другого — мають меншу юридичну силу порівняно з нормативними постановами Верховної Ради України і актами Президента України¹⁸.

Розвиваючи попередню думку, О.О. Томкіна доходить висновку, що вища юридична сила постанов Кабінету Міністрів України щодо актів інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування полягає у тому, що урядові акти:

- а) характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти нижчестоящих органів виконавчої влади;
- б) виступають юридичною базою для правових актів інших органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що означає видання цими органами нормативно-правових актів на основі та на виконання актів Кабінету Міністрів України¹⁹.

Слід звернути увагу на те, що відповідно до ч. 8 ст. 22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» уряд має право скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремі частині. В ч. 2 ст. 24 цього ж Закону передбачено право уряду вносити Президенту України пропозиції щодо скасування актів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, з одночасним зупиненням їхньої дії. При цьому доречно звернути увагу на той момент, що паралельно з цією нормою Закону України «Про Кабінет Міністрів України» на сьогодні є чинною ч. 2 ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», яка встановлює, що розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неконотомними, неефективними

за очікуваними чи фактичними результатами, можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України.

Прикладами таких рішень Кабінету Міністрів України є акт «Про зупинення дії деяких розпоряджень голови Київської міської держадміністрації з питань встановлення (погодження) тарифів на житлово-комунальні послуги (погодження)» від 17 липня 2009 р. № 842-р, «Про зупинення розпорядження голови Новгород-Сіверської районної держадміністрації від 19 лютого 2009 р. № 43» від 29 липня 2009 р. № 897-р, «Про скасування наказу МОЗ від 20 квітня 2005 р. № 175» від 29 липня 2009 р. № 955-р, «Про скасування наказу Мінтрансв'язу від 18 квітня 2008 № 463» від 19 серпня 2009 р. № 989-р, «Про скасування наказу Мінтрансв'язу від 13 квітня 2005 р. № 137» і 29 серпня 2009 р. № 944-р.

Дослідження актів Кабінету Міністрів України як джерел конституційного права буде неповним без вивчення однієї з форм актів цього органу, що не видається більше 16 років, але все ж посідає важливе місце в системі законодавства України. Йдеться про декрети Кабінету Міністрів України.

Деякі з чинних на сьогодні декретів безпосередньо муть конституційно-правові норми. Наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України «Про пільги Героям Радянського Союзу і повним кавалерам ордена Слави» є фактично втіленням ст. 46 Конституції України, яка передбачає, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у старості та в інших випадках, передбачених законом; Декрет Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» регламентує діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади щодо контролю за додержанням стандартів, норм і правил при виробництві та випуску продукції.

Згідно із Законом України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати деякі акти в сфері законодавчого регулювання» з метою опрацювання вирішення питань, пов'язаних із здійсненням ринку

вої реформи, Верховна Рада України делегувала Кабінету Міністрів України тимчасово, на період з 24 листопада 1992 р. по 21 травня 1993 р., повноваження видавати декрети в сфері законодавчого регулювання відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення.

Разом з тим, ухвалення Кабінетом Міністрів України декретів здійснювалось під постійним парламентським контролем. Особливість такої процедури проходження декретів Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України визначалася Постановою Президії Верховної Ради України від 07.12.1992 р. № 2823-XII та полягала у наступному: у разі відсутності заперечень до декрету заступник Голови Верховної Ради за погодженням з Головою Верховної Ради повідомляв про це Кабінету Міністрів України, що дозволяло уряду опублікувати декрет (ввести його в дію); у разі наявності заперечень щодо декрету заступник Голови Верховної Ради за погодженням з Головою Верховної Ради з метою вирішення питання про накладання на нього «вето», вносив це питання на розгляд Президії Верховної Ради, яка мала право приймати рішення про відповідне скликання Верховної Ради; якщо протягом 10 днів Верховна Рада не приймала рішення про накладання «вето», Кабінет Міністрів отримував право опублікувати декрет.

Особливість правової природи декретів полягає у тому, що за юридичною силою, на відміну від постанов, декрети прирівнюються до законів України. Так, О.І. Ющик зазначає, що ці акти Кабінету Міністрів України є «субститутивними законодавчими актами» або «квазі-законами»²⁰. При цьому декрети Кабінету Міністрів України заповняли дію конкретних законів та вносили до них зміни і доповнення (наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України «Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про банки і банківську діяльність"»).

Як зазначає С.В. Шевчук, делеговані Верховною Радою України Кабінету Міністрів України повноваження вида-

вати декрети мали обмежений і тимчасовий характер; здійснювалися на підставі закону; мали визначену сферу правового регулювання²¹.

Практика здійснення органами державної влади України делегованих повноважень в юридичних колах сприймається неоднозначно, у зв'язку з чим серед науковців досі тривають дискусії.

У своєму дисертаційному дослідженні проблем юридичної природи правових актів Верховної Ради України М.М. Воронов зазначає, що, передаючи свої законодавчі повноваження Президенту (*мається на увазі п. 4 Перехідних положень Конституції України, який передбачає, що Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України має право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами*). (Уточнено автором. — Я.Б.), органам виконавчої влади, Верховна Рада України підтримує основи свого функціонування, породжує недовіру народу та посилює правовий нігілізм²². Однак на думку В.М. Кампо, запровадження до національного права інституту делегованого законодавства, стало справжнім проривом до парламентської демократії²³. У свою чергу, Ю.С. Шемшученко відзначив, що в умовах конфронтації законодавчої і виконавчої гілок влади робляться спроби принизити соціальну цінність закону, звести його до статусу актів виконавчої влади. Авторитет нашого закону потерпає від так званого делегованого законодавства. Воно негативно позначається на формуванні системи законодавства в цілому²⁴.

Відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина, організація і діяльність органів виконавчої влади; виключно законами встановлюється система оподаткування, податки і збори, засади створення і функціонування фінансового ринку, порядок встановлення державних стандартів.

Разом з тим, на сьогодні в Україні діють ряд декретів Кабінету Міністрів України, які регулюють ці питання.

зокрема «Про прибутковий податок з громадян», «Про пільги Героям Радянського Союзу і повним кавалерам ордена Слави», «Про акцизний збір», «Про державне мито», «Про податок на промисел», «Про місцеві податки і збори», «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», «Про стандартизацію і сертифікацію».

Взагалі за період з 2 грудня 1992 р. по 20 травня 1993 р. було видано 83 декрети Кабінету Міністрів України, з яких 5 — про внесення змін до декретів та 3 — про внесення змін до законів. При цьому, з цих 75 цілісних декретів на сьогодні є чинними повністю 30 та частково 3 таких акти.

Декрети Кабінету Міністрів України можна класифікувати за предметом правового регулювання. За цим критерієм декрети поділяються на ті, які спрямовані на:

- встановлення прав і свобод людини і громадянина (наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України «Про пільги Героям Радянського Союзу і повним кавалерам ордена Слави»);

- організацію і діяльність органів виконавчої влади (наприклад Декрет Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію»);

- валютне регулювання та сплату обов'язкових платежів до бюджетів (наприклад, декрети Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», «Про прибутковий податок з громадян», «Про місцеві податки і збори», «Про державне мито»).

Безперечно, існування урядових декретів є легальним з огляду на п. 1 Перехідних положень Конституції України, який передбачає, що закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України. Разом з тим, на нашу думку, така паліативність форм законів є необгрунтованою, оскільки на сьогодні ніщо не перешкоджає парламенту створити систему законодавства, за якої всі найважливіші сфери суспільного життя, визначені ст. 92 Конституції України, будуть регулюватися виключно законами України.

На нашу думку, одним з варіантів вирішення розглянутої проблеми може бути прийняття Верховною Радою

Україні окремого закону, який би передбачав заміну в усіх чинних декретах Кабінету Міністрів України слова «декрет» у всіх відмінках словом «закон» у відповідних відмінках. Крім того, можна в Регламенті Верховної Ради України ни закріпити норму про те, що всі суб'єкти законодавчої ініціативи реєструють проекти законів про внесення змін до декретів Кабінету Міністрів України лише у випадку, якщо ці зміни передбачають нову редакцію декрету та оформлення його у вигляді закону.

Підсумовуючи аналіз юридичної природи актів Кабінету Міністрів України, робимо висновок, що джерелами конституційного права можуть бути лише декрети і постанови Кабінету Міністрів України. При цьому місце нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України у системі джерел конституційного права України неоднакове: постанови Кабінету Міністрів України включаються до підсистеми підзаконних нормативно-правових актів, а урядові декрети — до підсистеми законодавчих актів.

§ 10.2. Акти міністерств, інших органів державної влади як джерела конституційного права

Нормативний зміст джерел конституційного права досить часто знаходить свій розвиток у підзаконних актах. Підзаконні акти — це нормативно-правові акти, що виражають волю Українського народу та політику держави, не суперечать Конституції та законам України і розвивають її полізацію. Серед підзаконних актів, які є джерелами конституційного права, можна назвати, крім постанов Верховної Ради України, укладів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, також нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, рішення Центральної виборчої комісії, акти Генерального прокурора України тощо.

На думку О.М. Назаренко, систему джерел конституційного права України складають як традиційні джерела (перш за все, нормативні акти: Конституція, закони, підзаконні акти, що видані у межах своїх повноважень Президентом

України, Кабінет Міністрів України), так і відносно «нові» для українського конституційного права джерела²⁵.

Джерелами сучасного конституційного права України в окремих випадках є нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, якими регулюються політичні та інші найважливіші суспільні відносини, що є предметом конституційного права. До таких актів належать, зокрема, накази Міністерства юстиції України «Про затвердження Типового положення про працю громадську приймальню» від 15 червня 2005 р. № 61/5, Міністерства охорони здоров'я «Про забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19 березня 1999 р. № 66, Державного комітету житлового господарства «Щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» від 13 вересня 2002 р. № 38.

Правовою основою для прийняття таких джерел конституційного права є, в першу чергу, п. 8 ч. 1 ст. 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», який передбачає, що міністр видає обов'язкові для виконання накази з питань, що належать до сфери діяльності міністерства та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним. При цьому варто згадати і про положення ч. 1 ст. 21 цього ж Закону, які наділяють Кабінет Міністрів України правом передавати для тимчасового виконання окремі власні повноваження, окрім повноваження центральних органів виконавчої влади іншим органам виконавчої влади.

Джерелами конституційного права України є також акти Центральної виборчої комісії (далі — ЦВК). Природа цих джерел конституційного права є досить складною, оскільки за своєю сутністю вони опосередковують народне волевиявлення. Відповідно до стст. 12, 13 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» за результатами розгляду на засіданні Комісії питання порядку денного Комісія ухвалює рішення у формі постанови; рішення Комісії, прийняте в межах її повноважень, є обов'язковим для виконання всіма суб'єктами відповідного виборчого процесу чи процесу референдуму, в тому числі відповідни-

ми виборчими комісіями і комісіями з референдумів нижчого рівня, а також органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, об'єднаннями громадян, установами, організаціями та громадянами України. Зокрема, Центральною виборчою комісією видано такі акти, як Повідомлення Центральної виборчої комісії «Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року», постанови «Про порядок реєстрації та статус офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій» від 22 жовтня 2009 р. № 179, «Про Порядок організаційно-правової підготовки і виконання дій щодо ведення Державного реєстру виборців» від 3 квітня 2009 р. № 18, «Про Порядок реєстрації та розгляду документів, звернень, заяв і скарг, що надходять до комісії з всеукраїнського референдуму» від 6 березня 2000 р. № 26.

Ще одним важливим джерелом конституційного права є накази та інструкції Генерального прокурора України, який єдиноначально очолює орган, який за Конституцією України зобов'язаний, серед іншого, здійснювати нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина. Прикладами таких актів є Інструкція «Про порядок розгляду в органах прокуратури України запитів про видачу правопорушників» від 23 травня 2007 р. № 8гн-1, накази «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень» від 29 листопада 2006 р. № 6гн та «Про введення в дію Інструкції про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому громадян в органах прокуратури України» від 9 квітня 2004 р. № 5гн.

Важливим видом сучасних джерел конституційного права України є також регламенти органів державної влади. Відповідні регламенти є кодифікованими підзаконними нормативно-правовими актами, які детально визначають і регламентують порядок роботи і відповідні процедурні форми діяльності окремих суб'єктів конституційної правотворчості в Україні, а також окремі види провадження, що здійснюються цими суб'єктами. До таких джерел

Розділ II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ЯК ДЖЕРЕЛА ...

належать Регламент Конституційного Суду України, затверджений рішенням цього суду від 5 березня 1997 р., Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою цього органу від 18 липня 2007 р. № 950, Регламент Центральної виборчої комісії, затверджений постановою цього органу від 13 серпня 1998 № 352 тощо.

Можна повністю погодитися із думкою В.І. Цюклана та В.Л. Федоренка про те, що в подальшому система законодавчих і підзаконних джерел конституційного права, що юридично закріплюють суверенну волю Української держави та її політичні інтереси, буде розширюватися за рахунок нових джерел конституційного права України²⁶.

Так, особливим і дещо нетрадиційним для України джерелом права є Спільна заява Президента України, Голови Верховної Ради України і Прем'єр-міністра України щодо невідкладних заходів, спрямованих на розв'язання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України від 27 травня 2007 р., яка була прийнята з метою створення належних умов для реалізації конституційних прав громадян та упередження всіх можливих дій щодо провокування «силового» розвитку політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України і, відповідно, реалізацію конституційного права громадян України брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади.

На відміну від зазначених вище загальнодержавних джерел конституційного права, які діють на всій території України, місцеві (локальні) джерела конституційного права діють лише на певній території України.

До таких джерел, в першу чергу, належать нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування — акти, які юридично закріплюють політичну волю територіальних громад України. Відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міс-

та — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Ці джерела посідають досить важливе місце в системі сучасних джерел конституційного права України. Акти місцевого самоврядування, поряд із Конституцією та законами України, відповідними міжнародно-правовими документами, указами Президента України, актами місцевих органів виконавчої влади, є важливим і необхідним елементом правового механізму місцевого самоврядування.

Разом із тим, не всі місцеві (локальні) акти виступають складовою системи сучасних джерел конституційного права України. Предметом дослідження є лише ті з них, що містять конституційно-правові норми і, відповідно, регулюють локальні конституційно-правові відносини.

Особливу правову природу в системі місцевих (локальних) джерел конституційного права мають правові акти Автономної Республіки Крим. Серед цих актів центральне місце належить Конституції Автономної Республіки Крим, яка прийнята 21 жовтня 1998 р. на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Правовий статус цього документа визначений ч. 2 ст. 135 Конституції України, яка встановлює, що Автономна Республіка Крим має Конституцію Автономної Республіки Крим, яку приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України. Крім того, існування зазначеного документа передбачено Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим».

У цьому випадку термін «конституція» є умовним, оскільки зазначений нормативно-правовий акт за своїм змістом, юридичною силою і процедурою введення його в дію є законом України. Так, ст. 4 Конституції Автономної Республіки Крим встановлює, що нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим є обов'язковими для виконання на території АР Крим і мають пряму дію.