

Гарбуз Ю. П.

УДК: 342.5 (477)

провідний спеціаліст відділу з питань діяльності органів державної влади та державного управління Департаменту конституційного та адміністративного права Міністерства юстиції України

ОСОБЛИВОСТІ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ НАЦІОНАЛЬНОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА (до постановки проблеми)

Сучасний етап державотворення та правотворення в Україні характеризується проведенням конституційної реформи, метою якої є передусім удосконалення нормативно-правових механізмів регулювання конституційних правовідносин у суспільстві та державі, розширенню кола суб'єктів конституційної правотворчості й пошуку нових правових форм закріплення політичної волі та легітимних інтересів цих суб'єктів, що призвело до переосмислення українськими правознавцями сутності та змісту джерел сучасного конституційного права України та їх системи, а також виявлення нових джерел, які б сприяли удосконаленню механізмів конституційно-правового регулювання в умовах сьогодення.

На сьогодні ці категорії стали предметом ґрунтовних конституційно-правових досліджень (О. П. Васильченко, О. А. Назаренко, В. Ф. Поліщук, О. В. Сав'як, В. Л. Федоренко, В. І. Цоклан та ін.). Разом із тим, окремі види джерел конституційного права не знаходять належної уваги правознавців. У першу чергу йдеться про підзаконні нормативно-правові акти як джерела сучасного конституційного права України.

Розвиток і удосконалення вітчизняного законодавства, як невідємна складова генезису

українського конституціоналізму та сучасної конституційної правотворчості і правозастосовної діяльності, неминуче зумовлює увагу до юридичної природи всіх галузевих джерел права. При цьому, не можна ігнорувати і таку очевидну тенденцію як помітне збільшення кількості нормативно-правових актів, більшу частину яких складають саме підзаконні нормативно-правові акти. Це визначається передусім тим, що відповідні юридичні документи утворюють особливий блок юридичних актів, який мало досліджений, але відіграє на сьогодні суттєву роль в регулюванні відносин в соціумі. Чимало з них мають пряме відношення до конституційного права і торкаються проблем організації державної влади, прав, свобод й обов'язків громадян, виборчої системи, державного устрою тощо.

Крім того, слід також враховувати зміни міжнародного правопорядку, світові глобалізаційні процеси, що вимагають перегляду концепції панування та верховенства закону, визнання множинності джерел права, утвердження загальносоціальних цінностей, оновлення усталеного погляду на джерела права, їх розгляд як системно-пов'язаних елементів. Для сучасної Української держави

характерні: активне оновлення нормативної частини правової системи згідно європейськими правовими стандартами; урізноманітнення правових засобів, зокрема джерел права; розформалізованість правової системи [1].

Водночас, гострою залишається проблема визнання ієрархічності таких джерел та врегулювання правових колізій, що виникають у зв'язку з реалізацією підзаконних конституційних нормативно-правових актів [2]. Розвиток системи нормативно-правових актів України має певною мірою безсистемний, а іноді і хаотичний характер, несподіваними є випадки перевищення органами державної влади своїх правотворчих повноважень, втручання у сферу виключно законодавчого регулювання суспільних відносин, зустрічається невідповідність форми актів змісту а також порушення порядку їх видання. Звісно, що це вимагає посилення уваги до юридичних і матеріальних аспектів системи підзаконних нормативно-правових актів у сфері конституційного права.

Підзаконні нормативні акти входять до загальної системи джерел права України, є носіями основних властивостей і виразниками основних принципів, що притаманні цій системі. Принцип верховенства закону відіграє визначальну роль у правовій (юридичній) системі держави, у діяльності всіх суб'єктів права, насамперед державних органів і посадових осіб. Цей принцип означає, що закон має найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів та джерел юридичного, тобто встановленого державою права [3].

Поряд з принципом верховенства закону одна з таких найважливіших властивостей - суворі ієрархія джерел права. Пов'язана з цим супідрядність нормативних актів забезпечує їх єдність, є однією з умов здійснення законності.

Як відомо, ієрархія джерел права означає таку їх систему за якою нижчестоящі джерела займають підпорядковане положення по відношенню до вищестоящих, причому перші не можуть суперечити останнім, не можуть їх змінювати, позбавляти юридичної сили. Місце джерела права у цій системі, як правило, відповідає тому місцю, яке займає у системі суб'єктів правотворчості суб'єкт, що створює це джерело [4].

Ідея ієрархічної побудови системи джерел права має значення не лише для виразу їх підпорядкованості. Ієрархічність означає і внутрішній взаємозв'язок визначає втрату чинності цілих груп нижчих актів у випадку відміни (або зміни) вищого акта. Крім того, встановлення відповідності може бути виражене в частковому оновленні нижчих джерел [5].

Вбачається, що підзаконні джерела конституційного права України - це нормативно-правові акти, що виражають волю Українського народу та політику держави, не суперечать Конституції України та законам України і розвивають їх положення. Це постанови та інші нормативно-правові акти Верховної Ради України; укази і розпорядження Президента України; постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України та нормативно-правові акти інших центральних органів виконавчої влади; рішення Центральної виборчої комісії і територіальних виборчих комісій; акти реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; рішення та висновки Конституційного Суду України; нормативно-правові акти колишніх СРСР і УРСР. До локальних джерел конституційного права України належать, зокрема, нормативно-правові акти Автономної Республіки Крим і нормативно-правові акти інших суб'єктів місцевого самоврядування [6].

Ці підзаконні джерела конституційного

права взаємодіють між собою, утворюючи певну органічну систему, в основі якої лежить політична воля та легітимні інтереси відповідних суб'єктів конституційного правотворення.

Важливе місце серед підзаконних джерел конституційного права України посідають нормативні акти Президента України. Повноваження на видання правових актів є засобом, без якого важко обійтись, оскільки воно не тільки дає можливість звільнити законодавство від детального регулювання, яке набуває все більших розмірів у сучасній державі, але й забезпечує цьому регулюванню швидке реагування на зміну певних обставин державно-політичного життя [7].

Відповідно до ч. 3 ст. 106 Конституції України, Президент України на основі та на виконання Конституції та законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Тобто реалізація конституційних повноважень Президента України, закріплених у ч. 1 ст. 106 Конституції України, передбачає здійснення ним нормотворчих функцій. До того ж, згідно з ч. 1 ст. 93 Основного Закону, глава держави є суб'єктом законодавчої ініціативи.

Прикладом акта Президента, якого можна віднести до джерел національного конституційного права, є Указ Президента України "Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування" від 7 лютого 2008 року № 109, спрямованого на створення належних юридичних механізмів реалізації та гарантування конституційного права громадян на звернення, закріпленого в ст. 40 Основного Закону.

Як різновид підзаконних нормативних актів укази Президента України мають більш

високу юридичну силу по відношенню до постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України. Це підтверджується тим, що ч. 3 ст. 116 Конституції України встановлено, що Кабінет Міністрів у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України. Тобто, наведене конституційне положення встановлює місце нормативно-правових актів глави держави у ієрархії (системі) підзаконних нормативно-правових актів.

Також, Президент України наділений дискретним правом зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Основному Закону з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 15 ч. 1 ст. 106). Про важливе місце указів Президента в системі підзаконних нормативно-правових актів свідчить і положення Конституції України (ч. 7 ст. 107) про те, що рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України.

Особливими і де ще специфічними в правовому сенсі актами Президента є його послання до народу, щорічні і позачергові послання до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (п. 2 ч. 1 ст. 106). Зазначені акти не мають чіткої нормативної природи, але їх програмний вплив на конституційну правотворчу та правозастосовчу діяльність є беззаперечним.

Відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції, Президент також має право вето щодо прийнятих парламентом законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради. Основний Закон, на жаль, не зафіксував, яким нормативно-правовим актом може оформлятися таке повернення закону главою держави на

повторний розгляд. Натомість практика застосування президентського вето показує, що організаційно-правовою формою останнього виступають листи-пропозиції Президента Верховній Раді з обґрунтуванням необхідності зміни тих чи інших положень прийнятого закону.

Конституцією України (ч. 4 ст. 106) передбачена необхідність скріплення деяких актів Президента України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Така процедура в конституційному праві називається контрасигнацією. Утім, інститут консигнатори унормований в ч. 4 ст. 106 Конституції України, в силу його недосконалості, так і не утвердився в сучасній конституційній практиці України.

Конституція України в ч. 2 ст. 84 застосовує до всіх актів, що юридично оформляють політичну волю Верховної Ради України об'єднаний термін "рішення Верховної Ради України". В п. 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 16-рп/2003 від 14 жовтня 2003 року (справа про направлення запиту до Президента України) встановлено, що під терміном "рішення" Верховної Ради України треба розуміти результати волевиявлення парламенту України з питань, віднесених до його компетенції.

Як відомо, політична воля Верховної Ради України є джерелом не тільки законів України, а й, відповідно до ст. 91 Конституції України, постанов та інших актів парламенту. Тобто поряд із законодавчими актами, парламент приймає й підзаконні акти. Підзаконними джерелами конституційного права слід вважати тільки ті акти Верховної Ради, що регулюють суспільні відносини, які є предметом конституційного права.

Найбільш поширеними підзаконними нормативно-правовими актами Верховної Ради

України є її постанови. Постанови Верховної Ради України приймаються на пленарних засіданнях більшістю голосів народних депутатів України з питань, віднесених Конституцією України до відання парламенту. До прикладу може стати Постанова Верховної Ради України від 28 січня 1992 року № 2067-XII "Про Державний прапор України".

Важливою складовою системи сучасних джерел конституційного права України є й постанови Кабінету Міністрів України, та в деяких випадках, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, якими регулюються політичні та інші найважливіші суспільні відносини в сфері конституційного права. Ця група підзаконних нормативно-правових актів займає незначне місце в системі підзаконних джерел конституційного права, але в ході конституційної реформи, зокрема, зміна формування Кабінету Міністрів України, його підзвітності та підконтрольності, збільшення кола його повноважень в сфері виконавчої влади дає підстави прогнозувати збільшення актів уряду, які будуть репрезентувати політичну волю цього важливого суб'єкта нормотворення в сфері саме конституційного права.

Прикладом підзаконного нормативно-правового акту Уряду в сфері конституційного права є Постанова Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2006 року № 207 "Про спрямування і координацію діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів". Поряд з відносинами державного управління ця Постанова унормувала й конституційно-правовий статус міністерств, які внаслідок конституційно-правової реформи 2004-2008 років стали повноцінними суб'єктами політико-правових відносин.

Отже, на наше переконання, режим "підзаконності" нормативно-правових актів

набуває специфічного характеру відносно постанов Кабінету Міністрів України і означає таку їх властивість, яка характеризує видання цих актів не тільки на основі та на виконання Конституції і законів України, але повинні відповідати й іншим актам, що мають вищу над ними юридичну силу: постановам Верховної Ради України та актам Президента України.

Таким чином, підзаконні нормативно-правові акти, у першу чергу акти Верховної Ради України, Президента України і Кабінету Міністрів України займають важливе місце у системі джерел сучасного конституційного права України та відіграють на сьогодні суттєву роль у національному державотворенні та правотворенні. Водночас, цілісна та завершена концепція підзаконних нормативно-правових актів у системі джерел конституційного права України ще очікує свого дослідника.

Перелік використаної літератури:

1. Луць Л. А. Типологізація сучасних правових систем світу. Відкрита лекція. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. - С. 13-14.
2. Цюган В. І. Джерела конституційного права України: поняття, види і структура // Держава і право. Зб. наук. праць. - Вип. 29. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. - С. 96.
3. Міжнародна поліцейська енциклопедія У 10 т. / Відп. ред. Ю. І. Рюмаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. - К.: Концерн "Видавничий дім "Ін Юре", 2003. - С. 61-62.
4. Мурашкін О. Г. Підзаконна нормотворчість у процесі конституційної реформи // Актуальні проблеми конституційного права та державотворення. Зб. наук. праць / За заг. ред. В. М. Олуйка. - Хмельницький: Вид-во Хмельницький університет управління та права, 2008. - С. 35.
5. Пархоменко Н. В. Джерела права: проблеми теорії та методології. Монографія. - К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2008. - С. 194.
6. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. - Т.1 / За ред. В. Ф. Поторілка. - К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2006. - С. 328.
7. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. - М., 1981. - С. 255.

