

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.6

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ НАСТУПНОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ

Ярина ГРАБЧУК,
асистент кафедри конституційного та міжнародного права
Інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена питанню правової охорони Конституції вищим органом державної виконавчої влади в Україні. З'ясовано підстави та особливості здійснення конституційного контролю Кабінетом Міністрів України, здійснено спробу систематизації їх законодавчого підґрунтя. Аргументовано наявність обов'язку здійснення Кабінетом Міністрів України такого конституційного контролю як акти уряду, так інші органи державної влади. З'ясовано особливості взаємодії Конституційного Суду України та Кабінету Міністрів України у сфері здійснення наступного конституційного контролю.

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, конституційний контроль, правова охорона конституції, попередній та наступний конституційний контроль.

THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE AS THE SUBJECT OF THE NEXT CONSTITUTIONAL CONTROL

Yaryna GRABCHUK,
Assistant Professor at the Department of Constitutional and International of Law of Institute of Jurisprudence and Psychology
of Lviv Polytechnic National University

SUMMARY

The article is devoted to the issue of legal protection of the Constitution by the supreme body of state executive power in Ukraine. It has been found out the reasons and peculiarities of implementation of the constitutional control by the Cabinet of Ministers of Ukraine and made an attempt to systematize their legislative basis. It has been argued the presence of the duty of the Cabinet of Ministers of Ukraine to carry out the next constitutional control as acts of the government and other bodies of state power. The peculiarities of interaction between the Constitutional Court of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine in the sphere of the implementation of the next constitutional control are revealed.

Key words: Cabinet of Ministers of Ukraine, bodies of executive power, constitutional control, legal protection of the constitution, preliminary and subsequent constitutional control.

REZUMAT

Articolul este dedicat problemei protecției juridice a Constituției de către organul suprem al puterii de stat în Ucraina. Motivele și particularitățile exercitării controlului constituțional de către Cabinetul de Miniștri al Ucrainei sunt clarificate, sa încercat să se sistematizeze baza lor legislativă. Prezența obligației de implementare de către Cabinetul de Miniștri al Ucrainei a controlului constituțional ulterior ca acte ale guvernului, precum și a altor organe ale puterii de stat, este argumentată. Se clarifică particularitățile interacțiunii dintre Curtea Constituțională a Ucrainei și Cabinetul de Miniștri al Ucrainei în sfera implementării controlului constituțional ulterior.

Cuvinte cheie: Cabinetul de Miniștri al Ucrainei, autoritățile executive, controlul constituțional, protecția juridică a constituției, controlul constituțional anterior și ulterior.

Постановка проблеми. Конституція України, якщо її розглядати не лише як Основний Закон держави та навіть не тільки як акт установчої влади народу, але й як ціннісний документ, що містить світоглядні настанови для ефективного та гідного функціонування суспільства й держави, є, очевидно, реальним підґрунтям для належного забезпечення найважливіших процесів національного державотворення. Для цього, без сумніву, необхідна наявність

ефективної системи правової охорони Конституції, зокрема для здійснення необхідного конституційного контролю.

Традиційно в науковій літературі конституційний контроль, як елемент системи правової охорони Конституції, пов'язують з органами конституційної юрисдикції, які реалізують повноваження щодо забезпечення відповідності законів та інших актів нормам конституції, здійснюють її тлумачення тощо. Натомість в широкому розумінні вка-

заного поняття, конституційний контроль здійснюють не лише спеціалізовані органи конституційної юстиції, а й інші органи державної влади. І якщо роль у цьому процесі глави держави чи парламенту ще, порівняно, досить помітна, то участь органів державної виконавчої влади залишається поза належною науковою увагою. Останнє, зі свого боку, не сприяє збільшенню ефективності представників виконавчої влади у виконанні цього, хоча й не безпосередньо профільного, але, без сумніву, не менш важливого, у порівнянні з їхніми іншими функціями та повноваженнями, завдання.

Тому можна припустити, що Кабінет Міністрів України потенційно є одним з ключових суб'єктів конституційного контролю в Україні. Звичайно, нещодавні зміни конституційного законодавства певною мірою обмежили інструментарій Кабінету Міністрів України у вказаній царині, але навіть після цього залишається значна кількість можливостей компенсувати активною роботою уряду попередні періоди пасивності в справі захисту національного Основного Закону.

Стан дослідження. Окремі питання конституційного контролю уряду та характеристики його діяльності як суб'єкта правової охорони Конституції України розглядалися в працях І.В. Корейби, З.І. Лунь, В.Є. Скоморохи, І.Д. Сліденка, О.В. Совгирі, П.Б. Стецюка, Д.П. Тарана, Т.О. Цимбалістого, В.М. Шаповала та ін. Комплексного наукового дослідження цього напрямку не проводилося.

Актуальність теми дослідження. Таким чином, дослідження цієї тематики є надзвичайно актуальним і потрібним завданням, особливо зважаючи на необхідність посилення заходів щодо забезпечення верховенства права та конституції у всіх сферах суспільного життя України.

Метою і завданням статті є правовий аналіз особливостей здійснення конституційного контролю урядом, проблем їх законодавчого регулювання та напрямків реформування в сучасних умовах розвитку держави.

Виклад основного матеріалу. Конституційний Суд України неодноразово наголошував на тому, що поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їхніх повноважень, а й взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення співробітництва як єдиної державної влади.

Водночас органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6 Конституції України). Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України) [1].

Неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру й злагоді в державі [2].

Як указує І.Д. Сліденко, конституційний контроль є спеціалізованим механізмом, системою забезпечення конституції як нормативно-правового акта вищої юридичної сили, різновидом контролю як відповідної функції. Водночас учений зазначає, що конституційний контроль – діяльність органів державної влади з реалізації принципу верховенства конституції й підтримки режиму конституційної законності за допомогою своїх специфічних методів [3, с. 74].

Звертаючись безпосередньо до механізмів здійснення конституційного контролю, варто згадати, що конституцій-

ний контроль може реалізовуватись у двох основних формах: попередній і наступний [4, с. 251].

Попередній, або превентивний конституційний контроль передбачає перевірку проектів актів на їх відповідність положенням Конституції України, тобто до набрання ними чинності. Натомість наступний конституційний контроль, який є значно поширенішим, стосується конституційної експертизи вже чинних нормативно-правових актів.

Між описаними вище формами конституційного контролю є суттєва різниця щодо обсягів впливу суб'єкта такого контролю на його об'єкт – нормативний акт. У разі попереднього конституційного контролю, орган, який розробляє проект нормативного акту, за умов виявлення положень, які суперечать Основному Закону, може їх змінити, таким чином, уникнувши введення в дію акта, норми якого суперечить Конституції.

Натомість під час наступного конституційного контролю, можливість впливу на акт, щодо якого є сумніви у його відповідності Конституції, є обмеженими. Прикладом такого обмеження може бути законопроект, що вноситься до парламенту Кабінетом Міністрів України і був прийнятий, підписаний Президентом і набрав чинності. У такому разі уряд позбавлений можливості оперативного виправити гіпотетичну помилку за умов виявлення в ньому норм, які не відповідають Конституції України.

З іншого боку, розгляд конституційності актів, щодо яких є сумніви стосовно їх відповідності Основному Закону, може бути ініційований безвідносно до наслідків їх застосування. І це є важливим інструментом забезпечення стабільності законодавства, оскільки конституційна експертиза не означає підтвердження неконституційності акта. Натомість затримка з прийняттям певного нормативно-правового акта, через уповільнення з оцінкою його конституційності, може відобразитись на якості регулювання певних суспільних відносин та перешкодити вчасному запровадженню важливих реформ. Таким чином, ефективну взаємодію між органами державної влади щодо забезпечення верховенства конституції та здійснення конституційного контролю на стадії як до, так і після набрання чинності нормативно-правовими актами, не можна недооцінювати.

У Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [5] вказано, що діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

Крім того, Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі значених органів. Таким чином, наступний конституційний контроль Кабінету Міністрів України можна розділити на той, що здійснюється стосовно власних актів уряду та актів інших органів державної влади.

Наступний конституційний контроль Кабінету Міністрів України стосовно власних актів є його обов'язком щодо забезпечення сталості, передбачуваності правової системи України та реальної дії верховенства конституції.

Одним із важливих елементів роботи уряду має бути постійне стеження за відповідністю принципам Конституції України змісту власних актів. Водночас слід враховувати, що Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Кабінет Міністрів України спрямовує й координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного й державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому.

У частині 6 статті 21 Закону, закріплено ключове право Кабінету Міністрів України у сфері наступного конституційного контролю стосовно міністерств та інших центральних органів виконавчої влади: він може скасовувати акти цих суб'єктів повністю чи окремими частинами. При цьому не уточнюється, якою має бути мотивація чи підстава для Кабінету Міністрів України скасувати акт чи його частину. Право скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в поєднанні з правом та обов'язком уряду спрямовувати, координувати та, певною мірою, контролювати роботу цих органів державної влади, зокрема і в питанні дотримання ними Конституції України, надає можливість ефективно реалізувати повноваження Кабінету Міністрів України щодо наступного конституційного контролю.

Важливою є роль Кабінету Міністрів України в забезпеченні наступного конституційного контролю через взаємодію з Конституційним Судом України. Серед пріоритетних завдань останнього є забезпечення верховенства Конституції України, вирішення питань про відповідність Конституції України законів України та, у передбачених Конституцією України випадках, інших актів, здійснення офіційного тлумачення Конституції України тощо.

Слід пам'ятати, що будучи єдиним органом конституційної юрисдикції, Конституційний Суд України – не єдиний суб'єкт правової охорони Конституції. Це зумовлює необхідність завчасного вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням обґрунтованого співвідношення функцій та повноважень у сфері конституційного контролю Конституційного Суду та уряду, як і їх повноцінної реалізації. Тому забезпечення реальної дії Основного Закону України потребує не лише ефективної системи стримувань і противаг, а й гармонійної синергії у взаємодії державних органів, об'єднанні їх активних зусиль у реалізації головного обов'язку держави – утвердженні та забезпеченні прав і свобод людини. Поки що ця мета була не більше ніж декларацією, натомість має стати ключовою ціннісною основою конституційної реформи, дороговказом у роботі як Конституційного Суду України, так і Кабінету Міністрів України.

У цьому випадку варто звернути увагу на декілька аспектів, які суттєво вплинули на здатність Кабінету Міністрів України забезпечувати верховенство Конституції України та конституційний лад. Згідно з попередньою редакцією Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР [6], Кабінет Міністрів України мав право звернутись до Конституційного Суду з поданням щодо:

- офіційного тлумачення Конституції та законів України;
- відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.

Відповідно до частини 3 статті 61 Закону України «Про Конституційний Суд України» у попередній редакції, у разі, якщо в процесі розгляду справи за конституційним поданням чи конституційним зверненням виявлено невідповідність Конституції України інших правових актів (їх окремих положень), крім тих, щодо яких відкрито провадження у справі і які впливають на прийняття рішення, Конституційний Суд України визнає такі правові акти (їх окремі положення) неконституційними. Відповідно до цього, звернення Кабінету Міністрів України із поданням щодо офіційного тлумачення закону надавало можливість уряду, принаймні, ініціювати процедуру перевірки актів на їх конституційність, що є важливим елементом повноважень у сфері конституційного контролю.

У цьому контексті варто звернути увагу на справу, у якій Кабінет Міністрів України звертався з конституційним поданням щодо офіційного тлумачення положень частини 1 статті 5 Закону України «Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності, створених із використанням майна та коштів вітчизняного походження» від 17 лютого 2000 року № 1457–ІІІ (Відомості Верховної Ради України, 2000 р., № 12, ст. 97) та частини 1 статті 19 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 року № 1560–ІІ (Відомості Верховної Ради України, 1991 р., № 47, ст. 646), за результатом якого було ухвалене Рішення Конституційного Суду України від 29 січня 2002 року № 1-рп/2002 [7].

Чинна редакція Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року [8] передбачає можливість Кабінету Міністрів України звернутися до Конституційного Суду України лише щодо відповідності Конституції України чинного міжнародного договору України або міжнародного договору, що вноситься до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість.

Варто також звернути увагу на передбачену статтею 43 чинного Закону України «Про Конституційний Суд України» [8] інформаційну доповідь органу конституційної юстиції. Так, упродовж першого кварталу кожного року Конституційний Суд України оприлюднює щорічну інформаційну доповідь за підсумками своєї діяльності та фінансового забезпечення в попередньому році. Суд надсилає щорічну інформаційну доповідь Верховній Раді України, Президентові України, Верховному Суду, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, а також Кабінету Міністрів України.

Висновки. Отже, конституційний контроль є важливим елементом впровадження цінностей, які закріплені нормами Конституції України в суспільному житті та процесах державотворення. Утвердження принципу верховенства права та Конституції України, реального забезпечення прав і свобод людини й громадянина, балансу законодавчої, виконавчої та судової влади, закріплення панування конституційного ладу неможливе без ефективного конституційного контролю. Одним із важливих суб'єктів здійснення такого контролю є органи виконавчої влади, особливо Кабінет Міністрів України.

Законодавством закріплені повноваження Кабінету Міністрів України у сфері наступного конституційного контролю як щодо власних актів, так і щодо актів інших органів державної влади. Важливим елементом роботи Кабінету Міністрів України щодо здійснення конституційного контролю є взаємодія з Конституційним Судом України як органом конституційної юрисдикції.

Нешодавні зміни законодавства через проведення конституційної реформи звузили обсяг повноважень уряду у взаємодії з органом конституційної юстиції. Таким чином, варто розглянути питання щодо зміни законодавства й закріплення за Кабінетом Міністрів України права на

звернення до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Кабінет Міністрів України є активним і постійним учасником найважливіших правовідносин у державі. Саме тому здійснення конституційного контролю урядом є одним із реальних та дієвих механізмів впливу на якість законодавства та її відповідність положенням Конституції України.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed20160930>
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08>
3. Сліденко І.Д. Феноменологія конституційного контролю. Генеза, природа і позиціонування в контексті аксіологічних, епістемологічних, праксіологічних, синергетичних аспектів: монографія. Київ: Істина, 2010. 624 с.
4. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. Київ: АртЕк, 2001. 264 с.
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014 р., № 13, ст. 828 (зі змінами).

6. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР (втратив чинність). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80>

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 5 Закону України «Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності, створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження» та частини першої статті 19 Закону України «Про інвестиційну діяльність» (справа про оподаткування підприємств з іноземними інвестиціями) від 29 січня 2002 року № 1-рп/2002. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-02>

8. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Грabcук Ярина Ігорівна – асистент кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Grabchuk Yaryna Ihorivna – Assistant Professor at the Department of Constitutional and International of Law of Institute of Jurisprudence and Psychology of Lviv Polytechnic National University

grabchukyaryna@gmail.com