

ПІДЗАКОННІ АКТИ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ РЕФОРМІ

ЛЮБАРЕЦЬ Андрій Юрійович - аспірант Національного університету біоресурсів і природокористування України

В статье рассматривается общая система нормативно-правовых актов, правовая природа подзаконных актов Украины в части установления их как основного источника реформирования центральных органов исполнительной власти.

Ключові слова: адміністративна реформа, закон, підзаконний акт, указ, нормативно-правовий акт, центральний орган виконавчої влади.

Метою даної статті є науковий аналіз шляхів проведення адміністративної реформи в Україні, що здійснюється фактично на підставі підзаконних нормативно-правових актів; визначення в даному розрізі юридичної сили законів та підзаконних актів.

Систему нормативно-правових актів, передусім, розглядають у навчальних посібниках із загальної теорії права та держави, зокрема до авторського складу яких входять: П.М. Рабінович, Л.А. Луць, О.Ф. Скакун, Г.І. Дутко, О.С. Лисенкова, І.М. Овчаренко, Г.О. Швачка.

9 грудня 2010 року Президентом України В.Ф. Януковичем з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління було прийнято Указ №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [1].

Даним документом фактично дано офіційний старт першому етапу широкомасштабної реформи в Україні. Документом, зокрема, передбачено побудову нової системи центральних органів виконавчої влади в Україні, скорочення кількості державних службовців і т.д..

За установленою науковою теорією нормативно-правовий акт визначається як офіційний документ, ухвалений у визначеному порядку відповідним суб'єктом нормотворчості, який фактично встановлює (змінює, доповнює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин. Фактично він являється найбільш досконалим серед усіх форм (джерел) права [2, с. 362].

Нормативно-правові акти за своєю сутністю та видавником діляться на:

- закони;
- підзаконні нормативні акти [3, с. 316].

Законом є нормативно-правовий акт, що в особливому порядку приймається органом законодавчої влади, врегулює найбільш важливі суспільні відносини, виражає волю й інтереси більшості населення, має вищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів, є загальнообов'язковим для всього населення і держави та охороняється державною владою [4].

Крім вищої юридичної сили серед інших нормативно-правових актів, Конституція України додатково закріпила за законами основні аспекти державного будівництва (у частині діяльності органів

виконавчої влади). Зокрема, встановлено, що:

- органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина 2 статті 6);

- органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина 2 статті 19);

- виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики (стаття 92);

- укази та розпорядження Президента України, які є обов'язковими до виконання на території України видаються на виконання Конституції і законів України (стаття 106);

- організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України (стаття 120) [5].

Крім того, загальна теорія держави та права наголошує, що державний орган необхідно створювати не для реалізації тієї чи іншої визначеної функції, а навпаки, створювати орган, а потім знаходити йому заняття, функцію. Втім, необов'язково і створення окремого державного органу під кожен нову функцію держави. Вже наявні в державному апараті органи можуть взяти на себе і нові функції, їх компетенція може бути розширена [6, с. 160].

Пунктом 7 Указу Президента України від 9 грудня 2010 року №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» фактично Кабінету Міністрів України дано доручення щодо приведення у двомісячний строк актів законодавства у відповідність до цього Указу [1].

Це дублює ситуацію, що спостерігалася під час земельних перетворень в Україні, які здійснювались фактично на підставі актів Президента України та органів виконавчої влади, незважаючи на те, що в

силу Конституції України це є сфера суспільного життя, що регулюється законами. Існує думка, що зазначене підзаконне регулювання є однією з причин недостатньої ефективності реформаційних процесів у порівнянні з тими результатами, які від неї очікуються [183, с. 250].

Варто погодитись із думкою, що міститься у висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо діяльності Міністерства фінансів, Міністерства економічного розвитку і торгівлі, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів) (реєстр. № 10223 від 16.03.2012 р.), який був розроблений з метою приведення законодавства України у відповідність до зазначеного вище Указу Президента.

Тут наголошується, зокрема, що головною метою проектів законів, які подавались до Верховної Ради України після прийняття Президентом України зазначеного вище Указу є узгодження положень чинних законів, у яких визначаються функції та повноваження різноманітних центральних органів виконавчої влади, не так із положеннями Конституції України, як із положеннями відповідних указів Президента України, якими затверджені система центральних органів виконавчої влади, схема їх взаємодії та положення про них. У результаті цього чимало його новел зводиться до штучної заміни у відповідних законодавчих актах формулювань, у яких згадується «спеціально уповноважений орган виконавчої влади» у певній сфері, на формулювання «центрального органу виконавчої влади», який забезпечує формування або реалізує державну політику у відповідній сфері [8].

«Оптимізація системи центральних органів виконавчої влади», яка на сьогоднішній день відбувається в Україні, фактично змушує приводити норми законів України (як акта, що має вищу юридичну силу) у відповідність до підзаконних нормативно-правових актів, якими є укази Президента

України, а це можна визнати як пряме порушення Конституції України.

Крім того, кожна зміна, внесена в зазначеному випадку до підзаконного акта, зокрема, до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», а їх на сьогоднішній день було вже 15, тягнутиме за собою необхідність внесення змін до законів, що абсолютно руйнує ієрархічні принципи в сфері нормативно-правових актів.

Таким чином, Україна внаслідок проведення адміністративної реформи розпочала рух на шляху переорієнтації загальних принципів теорії держави і права, зокрема фактичного заміщення юридичної сили законів щодо юридичної сили підзаконних нормативно-правових актів, що стало початком тенденції узгодження приписів законів до приписів підзаконних нормативно-правових актів.

Варто також зупинитись і на справі №1-1/2003, яка розглядалась Конституційним Судом України щодо конституційного подання Президента України про офіційне тлумачення положень пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України (про повноваження Президента України реорганізувати центральні органи виконавчої влади). Тут сказано, що Президент України вважає, що він має право реорганізувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, при цьому не передбачено будь-яких обмежень щодо здійснення цих повноважень.

Так, у своєму рішенні від 28 січня 2003 року №2-рп/2003, Конституційний Суд України зробив висновок, що положення пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України в аспекті конституційного подання необхідно розуміти так, що при здійсненні повноважень щодо реорганізації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України, діючи в межах коштів на утримання органів виконавчої влади, може реорганізувати передбачені Конституцією України міністерства та інші центральні органи виконав-

чої влади, не змінюючи назви цих органів та їх основного цільового призначення, що впливає з назви [9].

Варто наголосити, що вичерпним тлумаченням дане рішення назвати не можна, адже повноваження Президента України відносно центральних органів виконавчої влади, які не передбачені в Конституції, Конституційним Судом України так визначені і не були.

Аналізуючи вищевикладене та беручи до уваги сучасний стан законопроектної роботи в розрізі проведення адміністративної реформи в Україні, необхідно відзначити стрімке зростання кількості та фактично юридичної сили підзаконних актів. В установленій теорії підзаконні нормативно-правові акти організовують дію та реалізацію законів, а станом на сьогодні цей принцип проявився в абсолютно протилежному напрямі.

Тому сучасний стан законодавчої бази в частині побудови системи та повноважень центральних органів виконавчої влади потребує значного доопрацювання, при чому з урахуванням основоположних засад теорії держави та права.

Література

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України, 09 грудня 2010р. №1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
2. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. – 2-ге видання. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 520с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с., 2001
4. Порядок підготовки і подання проектів законодавчих, інших нормативно-правових та розпорядчих актів: Наказ державного агентства України і з управління державними корпоративними правами та майном, 09.04.2012р. №65.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Венгеров А.Б. Теория государства и права / Анатолий Борисович Венгеров

АНОТАЦІЯ

У статті розглядається загальна система нормативно-правових актів, правова природа підзаконних актів України в частині встановлення їх як основного джерела реформування центральних органів виконавчої влади.

SUMMARY

This paper deals with the general system of regulations, the legal nature of laws of Ukraine concerning establishment of reform as a major source of central executive bodies.

(общ.ред.). – М.: Юристъ, 1995. – Ч. 1: Теория государства. – М.: Юристъ, 1995 – 256 с..

7. Белкін Л.М. Актуальні проблеми реалізації повноважень державних органів у сфері підзаконного нормативно-правового регулювання земельних відносин в Україні / Л.М. Белкін // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». Частина третя / Ред.кол.: Д.О. Мельничук (голова) та ін. – К., 2011. – Вип. 165. – Ч. 3. – С. 250-261.

8. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо діяльності Міністерства фінансів, Міністерства економічного розвитку і тор-

гівлі, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів) (реєстр. № 10223 від 16.03.2012 р.) від 09 квітня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=10222&skl=7 – Назва з екрана.

9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України (справа про повноваження Президента України реорганізувати центральні органи виконавчої влади), справа №1-1/2003 // Офіційний вісник України, 2003, N 6 (21.02.2003), ст. 244