

АКТИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ У СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Проаналізовано акти Кабінету Міністрів України у системі джерел адміністративного права та нормативно-правових актів України. Враховуючи, що юридична чинність підзаконних нормативних актів залежить від становища органів держави, які видають ці акти, їх компетенції, а також характеру і призначення актів, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України посідають чільне місце серед актів інших органів виконавчої влади, маючи серед них найбільшу юридичну силу.

Ключові слова: *нормативно-правовий акт, Кабінет Міністрів України, уряд, юридична сила, джерела адміністративного права.*

Постановка проблеми. В Україні багато років триває неспинний процес реформування. Майже кожна сфера суспільного життя продовжує зазнавати змін. Змінюється і нормативно-правове регулювання суспільних відносин. Оскільки закони повинні бути стабільними, акти Кабінету Міністрів України мають швидко реагувати на зміни у суспільному житті та ефективно вирішувати проблеми, які потребують правового регулювання. Вони регулюють значний обсяг суспільних відносин та посідають чільне місце серед інших джерел права. Саме тому дослідження змін, які відбуваються в системі нормативно-правових актів, та їх вплив на місце актів уряду в ній є актуальним сьогодні та має важливе значення для теорії та для практики [4, с. 36].

Стан дослідження. Акти уряду були предметом дослідження зарубіжних і вітчизняних науковців. Питання юридичної сили актів Кабінету Міністрів України та їх місця в системі нормативно-правових актів України висвітлені, зокрема, у працях: В. Авер'янова, А. Колодія, О. Колба, М. Кельмана, А. Степанюка, П. Фріса, О. Ющика, М. Яцишина та інших дослідників.

Метою цієї статті є дослідження визначення понять, ознак місця та ролі актів Кабінету Міністрів України у системі джерел адміністративного права.

З приводу визначення понять, ознак і класифікації актів Кабінету Міністрів України більш наближеною до теми статті (у теоретичному розумінні) є робота О. Томкіної «Акти Кабінету Міністрів:

теоретичні засади видання та реалізації» [3] – єдине поки що в юридичній науці дослідження з цієї проблематики, виконане відповідно до вимог Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [5].

Вирішення наукового завдання про встановлення місця актів Кабінету Міністрів України в системі джерел адміністративного права України здійснюватиметься нами у межах тлумачення цих джерел у формальному значенні, тобто як «зовнішніх форм встановлення і вираження адміністративно-правових норм» [2, с. 7; 3, с. 10].

Щоб з'ясувати це, потрібно вирішити певні завдання, зокрема щодо: визначення місця і ролі Кабінету Міністрів у механізмі творення і реалізації норм права; класифікації актів Кабінету Міністрів України для формування цілісного уявлення про форми вираження завдань і функцій вищого виконавчого органу у сфері адміністративно-правових відносин [6, с. 364]; встановлення рівня актів Кабінету Міністрів України в системі джерел адміністративного права України і їх співвідношення з нормативно-правовими актами інших галузей права.

Виклад основних положень. У теорії адміністративного права наявні різні класифікації джерел цієї галузі права. Але усі пропонувані класифікації характеризують джерела адміністративного права з позиції їх системної якості, що формує цілісне уявлення про взаємодію елементів системи і дозволяє визначити в ній місце кожного елемента, зокрема актів Кабінету Міністрів України. Перед цим коротко розглянемо систему джерел адміністративного права України, адже вона – ключова категорія у вирішенні наукового завдання дослідження, пов'язаного з визначенням місця урядових актів у системі джерел адміністративного права України [3, с. 16].

Сьогодні місце нормативно-правових актів уряду, Кабінету Міністрів України визначається нормами Конституції України. Вона встановлює, що його постанови за юридичною силою нижчі за Конституцію та закони України, укази Президента України, проте вищі за акти всіх інших органів виконавчої влади [4, с. 37].

Наприклад, О. Константий включає до системи джерел адміністративного права України такі нормативно-правові акти: закони і постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади, рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, рішення місцевих рад, накази керівників державних

підприємств, установ, організацій, міжнародно-правові угоди, міжнародні акти, визнані Україною, а також акти Конституційного Суду України як специфічні (нормативно-допоміжні) джерела [7, с. 147].

Нормативні акти Кабінету Міністрів України становлять численну групу джерел адміністративного права в тій частині, в якій виражені норми адміністративного права (хоча, звісно, акти Уряду виступають джерелами й інших галузей права – конституційного, фінансового, земельного та ін.) [3, с. 16].

В адміністративній науці норми адміністративного права визначають межі належної, допустимої або рекомендованої поведінки людей, порядок діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб, а також державних і недержавних підприємств, установ, організацій і об'єднань громадян у сфері здійснення виконавчої влади (державного управління); встановлюють правовий режим взаємовідносин суб'єктів державного управління і місцевого самоврядування; визначають права і обов'язки громадян у сфері виконавчої влади та гарантії їх реалізації та ін. [8, с. 4].

Зasadничим у формуванні системи джерел адміністративного права є конституційний принцип верховенства закону: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй» (ч. 2 ст. 8 Конституції України) [1]. Зміст цього принципу дає підстави розглядати систему джерел адміністративного права з позиції її поділу на дві підсистеми: а) законодавчих актів і б) підзаконних нормативно-правових актів. Використовуючи термін «законодавчі акти», дотримуючися законодавчої практики Верховної Ради України та розуміння цього терміна в юридичній літературі. Так, аналіз прийнятих Верховною Радою України законів про внесення змін до «законодавчих актів» засвідчив, що такими актами визнаються нормативно-правові акти, які мають юридичну силу законів. Такий підхід формувався і в теорії. Зокрема, трапляється, що законодавчі акти – це правові документи, що приймаються органом законодавчої влади чи шляхом референдуму у формі законів [9, с. 504].

Місце нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України у системі джерел адміністративного права України неоднакове: нормативні постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України входять до підсистеми підзаконних нормативно-правових актів.

Передусім, необхідно з'ясувати, які акти Кабінету Міністрів України мають нормативно-правовий характер, яка відмінність між постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України. Відповідно до ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [5],

а також параграфів 39, 40 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950, акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов, розпорядження ж є актами з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань. Правила підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870, також містять норми, з яких робимо висновок, що постанови мають нормативно-правовий характер, а розпорядження видаються з оперативних, організаційно-розпорядчих питань [4, с. 37].

Керуючись положеннями ст. 113 та 116 Конституції України та ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», якими Кабінет Міністрів України визначається як вищий орган у системі органів виконавчої влади та наділений повноваженнями щодо спрямування та координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, ст. 118 Конституції України, відповідно до якої місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, Кабінет Міністрів України є найвищим органом виконавчої влади та займає найвищу сходинку в ієрархії, аніж міністерства, відомства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві органи державної влади. Акти Кабінету Міністрів України є обов'язковими до виконання, що прямо закріплено ст. 117 Конституції України. Відповідно до ст. 119 Конституції України, ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня.

Ураховуючи, що юридична чинність підзаконних нормативних актів залежить від становища органів держави, які видають ці акти, їх компетенції, а також характеру і призначення актів [10, с. 336], нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України посідають чільне місце посеред актів інших органів виконавчої влади, маючи серед них найбільшу юридичну силу. Так, акти міністерств, відомств і місцевих державних адміністрацій мають відповідати не лише Конституції і законам України, але й нормативно-правовим актам Кабінету Міністрів України. Так, конституційні та законодавчі положення сьогодні відображають наукове бачення.

Проте не всі акти Кабінету Міністрів України охоплюються зазначеною характеристикою, а саме – не всі акти мають підзаконний характер. Йдеться про декрети Кабінету Міністрів України. Такі

декрети приймалися в особливому порядку та мають не підзаконний характер, а рівні за юридичною силою законам, оскільки були прийняті Кабінетом Міністрів України в межах делегованих Верховною Радою України повноважень [4, с. 38].

На думку О. Томкіної, до підсистеми законодавчих актів потрібно включати також міжнародно-правові договори, згода України на обов'язковість яких надана шляхом прийняття закону [3, с. 12]. Таке уточнення має значення у зв'язку з тим, що, згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції України [1], а також ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 р., чинні міжнародно-правові договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, і якщо договором установлені інші правила, ніж у законі чи іншому акті, застосовуються правила міжнародного договору [3, с. 16].

Це означає, що міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, мають юридичну силу закону, а у випадках, зазначених у ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України», – вищу над законом юридичну силу. Окрім цього, таке уточнення має значення у зв'язку і з тим, що вказаним законом називаються інші форми надання згоди України на обов'язковість для неї міжнародно-правових договорів, зокрема їх затвердження шляхом видання указів Президента і постанов Кабінету Міністрів України (ст.ст. 12 і 13 Закону) [11].

Останні не мають сили законів, тому не включаються до підсистеми законодавчих актів.

Нарешті, як зазначалося, законодавчими актами Кабінету Міністрів України є декрети, адже вони мають юридичну силу закону. Відтак декрети Кабінету Міністрів України, в яких установлені адміністративно-правові норми, теж потрібно включати до підсистеми законодавчих актів – джерел адміністративного права [3, с. 12].

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що ця підсистема охоплює: Конституцію України, міжнародно-правові договори, згода України на обов'язковість яких надана шляхом прийняття законів України; закони України; декрети Кабінету Міністрів України, в яких установлені норми адміністративного права.

У підсистемі підзаконних нормативних актів – джерел адміністративного права – у нормативних постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України подвійне становище: з одного боку, ці акти знаходяться на вищому ієрархічному рівні щодо нормативних актів інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ, організацій; з іншого – мають меншу

юридичну силу порівняно з нормативними постановами Верховної Ради України і актами Президента України [3, с. 12].

Вища юридична сила постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України щодо інших актів полягає у тому, що: а) урядові акти характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти нижчих органів виконавчої влади; б) виступають юридичною базою для правових актів інших органів виконавчої влади [3, с. 17].

Вища юридична сила постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України щодо актів органів місцевого самоврядування полягає у тому, що в своїй діяльності вони керуються актами Кабінету Міністрів України (п. 3 ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування» [12, с. 36]), а останні є обов'язковими для виконання.

Висновки. Отже, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України мають підзаконний характер, а за юридичною силою менші за Конституцію і закони України, а також акти Президента України. Акти всіх інших органів виконавчої влади у ієрархії нормативно-правових актів знаходяться нижче за акти уряду та повинні їм відповідати. Водночас досі чинні декрети Кабінету Міністрів України мають силу закону та можуть бути змінені чи скасовані винятково у законодавчому порядку, оскільки були прийняті в межах делегованих повноважень [4, с. 40].

Проаналізувавши чинне законодавство, а також теоретико-правову літературу, можна зробити висновок, що акти уряду, як в Україні, так і закордоном, прийняті в межах власних повноважень, мають виключно підзаконний характер, а у системі підзаконних нормативно-правових актів посідають перше місце. Попри це, розповсюдженням є інститут делегування правотворчих (законотворчих) повноважень уряду. Акти, прийняті в межах делегованих повноважень, мають силу закону.

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (Із змінами, внесеними згідно із Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року № 742-VII).

2. Авер'янов В. Б. Кабінет Міністрів України / В. Б. Авер'янов; редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. // Юридична енциклопедія: в 6 т. – Т. 3. К–М. – К.: Укр. енцикл., 2001. – С. 7–8.

3. Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. О. Томкіна. – К., 2005. – 25 с.

4. Заплотинська Ю. Акти Кабінету Міністрів України в системі нормативно-правових актів: загальнотеоретичний та порівняльний аспекти / Ю. Заплотинська // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Вип. 57. – С. 36–42.

5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 16 трав. 2008 р. № 279-VI // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 17 (ст. 557).

6. Оксенчук І. Місце і роль Кабінету Міністрів України в механізмі творення і реалізації норм кримінально-виконавчого права / І. Оксенчук // Публічне право № 3 (7). – 2012. – С. 363–368.

7. Шмелева Г. Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании / Г. Г. Шмелева. – Львов: Вища школа; Изд-во при Львовском университете, 1988. – 106 с.

8. Ющик О. І. Законодавчі акти в системі законодавства України / О. І. Ющик // Парламентська реформа: теорія і практика: зб. наук. праць. – Вип. 6. – К., 2001. – С. 151–161.

9. Кампо В. Проблеми еволюції урядової влади / В. Кампо // Українське право. – 1995. – № 1 (2). – С. 44–51.

10. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. / О. Ф. Скакун. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.

11. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для студ. вузов, обуч. по спец. «Юриспруденция» / Д. Н. Бахрах. – М.: НОРМА, 2000. – 624 с.

12. Заець А. Законодавча діяльність: деякі питання методології, теорії і практики / А. Заець // Українське право. – 1995. – № 1 (2). – С. 35–43.

Чорномаз О. Б. Акты Кабинета Министров Украины в системе источников административного права Украины

Проанализировано акты Кабинета Министров Украины в системе источников административного права и нормативно-правовых актов Украины. Учитывая, что юридическая сила подзаконных нормативных актов зависит от положения органов государства, издающих эти акты, их компетенции, а также характера и назначения актов, нормативно-правовые акты Кабинета Министров Украины занимают видное место среди актов других органов исполнительной власти, имея среди них наибольшую юридическую силу.

Ключевые слова: *нормативно-правовой акт, Кабинет Министров Украины, правительство, юридическая сила, источники административного права.*

Chornomaz O. B. Acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the system of sources of administrative law of Ukraine

The article analyzes the place of acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the system of sources of administrative law and analyzes the place of acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the system of sources of administrative law and regulatory legal - normative acts of Ukraine.

Concerning the changes that occur in the system of legal normative acts and their impact on the place of acts of the government as relevant today it should be mentioned the importance of them for theory and for practice and place of legal normative acts of the government, the Cabinet of Ministers of Ukraine, determined by the Constitution of Ukraine.

It establishes that the decision on its validity below the Constitution and laws of Ukraine, decrees of the President of Ukraine, however, above all other acts of Executive authorities, which is associated with the following regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine constitute the largest group of sources of administrative law in the part, which expressed the norms of administrative law (although, of course, that the acts of the Government are sources and other branches of law – constitutional, financial, estate, etc.).

Legal normative acts of the government in Ukraine are of a secondary nature, but the validity is higher than other acts of the executive authorities. Given that the legal force of regulations depends on the position of the authorities of the state issuing these acts, their competence, and the nature and purpose themselves acts, normative legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine takes a prominent place in the midst of acts of other bodies of the executive power, having the greatest legal force. The acts of all other bodies of the executive power in the hierarchy of legal acts are below the acts of the government and shall comply with them. At the same time still acting decrees of the Cabinet of Ministers of Ukraine have the force of law and may be modified or cancelled only in a legislative manner since been taken under delegated authority.

Key words: *legal – normative act, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the government, legal force, sources of administrative law.*

Стаття надійшла 19 серпня 2015 р.