

УДК 340.134

**АКТИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
В СИСТЕМІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ:
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ
ТА ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ**

Ю. Заплотинська

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна
e-mail: yuliya.z.lv@gmail.com*

Проаналізовано місце актів Кабінету Міністрів України в системі нормативно-правових актів України. На думку автора статті нормативно-правові акти уряду в Україні, та в інших країнах Європи мають підзаконний характер, але за юридичною силою вищі, ніж акти інших органів виконавчої влади. Єдиним винятком є акти делегованої правотворчості.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, Кабінет Міністрів України, уряд, юридична сила.

Україна вже багато років перебуває у невпинному процесі реформування. Майже кожна сфера суспільного життя зазнала та продовжує зазнавати змін. Змінюється і нормативно-правове регулювання суспільних відносин. Так як закони повинні залишатися 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.

Акти уряду були предметом дослідження зарубіжних та вітчизняних науковців. Питання юридичної сили актів Кабінету Міністрів України та їх місця в системі нормативно-правових актів України висвітлені зокрема у працях М.С. Кельмана, А.М. Колодія, В.В. Копейчікова, С.Л. Лисенкова, Л.А. Луць, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун.

Проте переважна більшість наукових праць торкається цієї теми лише оглядово, у загальних рисах. Проблемні питання майже не висвітлені в науковій літературі. Останні ґрунтовні загальнотеоретичні дослідження актів уряду та їх особливостей були здійснені ще в двадцятому сторіччі [1; 8]. Так, є потреба дослідити питання місця актів Кабінету Міністрів України в системі нормативно-правових актів у сучасних умовах.

У статті буде визначено, які саме акти Кабінету Міністрів України мають нормативно-правовий характер. А також буде порівняно юридичну силу актів Кабінету Міністрів України з Конституцією і законами України, актами Президента України та інших органів державної виконавчої влади. В кінці буде здійснено порівняльний аналіз становища актів уряду в Україні та в інших країнах Європи.

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», 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. Така позиція відповідає теоретико-правовим напрацюванням сучасних науковців, зокрема, така сама думка висловлена у працях колективів авторів на чолі з М.В. Цвіком [2, с. 305] та М.С. Кельманом [3, с. 336].

Проте не всі акти Кабінету Міністрів України приймаються відповідно до зазначених правил. Зокрема, до 2008 р. поширеною була практика прийняття постанов з таких питань, як призначення на посади, розпорядження землями, майном, які належать до категорії організаційно-розпорядчих. Наприклад, можна навести постанови Кабінету Міністрів України «Про призначення членів наглядової ради відкритого акціонерного товариства «Державний ощадний банк України» від 16 січня 2008 р. № 12, «Про вилучення, надання у постійне користування і в оренду земельних ділянок для суспільних та інших потреб, погодження місць розташування об'єктів і зміну цільового призначення земель» від 26 квітня 2007 р. № 681. Водночас деякі розпорядження мають нормативно-правовий характер, оскільки стосуються надання повноважень органам державної влади, як розпорядження «Питання Державної податкової служби» від 7 вересня 2011 р. № 836-р.

Крім того, існує ще одна проблема, яка стосується нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України: відповідно до ч. 3 ст. 117 Конституції України вони підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Проте, закону, який би встановлював цей порядок, ухвалено не було, і Міністерство юстиції України, яке проводить таку реєстрацію, керується указом Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р. № 493/92. Так реєстрація нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України взагалі не здійснюється, що не відповідає вимогам Конституції України.

Сучасна загальна теорія держави і права вважає постанови Кабінету Міністрів України підзаконними нормативно-правовими актами. Саме постанови Кабінету Міністрів України переважно носять загальний характер і є нормативно-правовими актами. У зв'язку з тим, що Кабінет Міністрів України є вищим органом державної виконавчої влади, його акти мають підзаконний характер і водночас за юридичною силою вищі від нормативно-правових актів інших органів, є обов'язковими до виконання на всій території України. Усі акти підвідомчих Кабінету Міністрів України органів мають відповідати його нормативно-правовим актам. Такий погляд поділяє більшість сучасних українських науковців, таких як С.Л. Лисенков [9, с. 149], Л.А. Луць [10, с. 223], О.В. Зайчук, Н.М. Онищенко [12, с. 347], Л.М. Шестопалов [13, с. 68], С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський [15, с. 196].

На сьогодні місце нормативно-правових актів уряду, Кабінету Міністрів України, визначається нормами Конституції України. Вона встановлює, що його постанови за своєю юридичною силою нижчі за Конституцію та закони України,

укази Президента України, проте вищі за акти всіх інших органів виконавчої влади, що пов'язане з наступним.

Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі та повинні відповідати їй, що закріплюється ст. 8 Конституції України. Згідно з положеннями ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Зважаючи на вищевикладене та, оскільки, Кабінет Міністрів України видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання, винятково у межах своєї компетенції, очевидним є те, що акти Кабінету Міністрів України мають прийматися відповідно та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України. У системі нормативно-правових актів України вони посідають нижчий щабель порівняно з нормативними актами парламенту та мають меншу юридичну силу.

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.

Враховуючи, що юридична чинність підзаконних нормативних актів залежить від становища органів держави, які видають ці акти, їх компетенції, а також характеру і призначення самих актів [11, 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 та 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 цілком відображають наукове бачення.

Проте не всі акти Кабінету Міністрів України підпадають під вищезазначену характеристику, а саме – не всі акти мають підзаконний характер. Йдеться про декрети Кабінету Міністрів України. Такі декрети приймалися в особливому порядку та носять не підзаконний характер, а є рівними за юридичною силою законам, оскільки були прийняті Кабінетом Міністрів України в межах делегованих Верховною Радою України повноважень.

Законом України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети у сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 р. Кабінету Міністрів України тимчасово, строком до 21 травня 1993 р., було делеговано повноваження видавати декрети у сфері законодавчого регулювання з питань, передбачених п. 13 ст. 97 Конституції України, щодо відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного

розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці та ціноутворення.

З огляду на прийняття зазначеного закону 19 грудня 1992 р. були внесені зміни до чинної на той момент Конституції України, а саме, доповнено її ст. 97-1: «Верховна Рада України у виняткових випадках двома третинами голосів від загальної кількості народних депутатів України може законом делегувати Кабінету Міністрів України на визначений термін повноваження видавати декрети в сфері законодавчого регулювання з окремих питань, передбачених п 13 ст 97 Конституції України. Кабінет Міністрів України з метою реалізації делегованих повноважень ухвалює декрети, які мають силу закону. Декрети можуть зупиняти дію конкретних законодавчих актів або вносити до них зміни і доповнення. Декрет після його підписання Прем'єр-міністром України передається до Верховної Ради України і набуває чинності у порядку, встановленому ч. 5 с. 97 Конституції України, якщо протягом десяти днів з дня одержання декрету Верховна Рада України не наклала на нього вето. У період здійснення Кабінетом Міністрів України делегованих повноважень Верховна Рада України може законом скасувати декрети Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, якщо вони суперечать Конституції України. Після закінчення терміну делегування повноважень Кабінету Міністрів України Верховна Рада може скасовувати або змінювати декрети законами України».

Беручи до уваги вищевикладене, декрети Кабінету Міністрів України є нормативно-правовими актами, що мають юридичну силу законів. У період до 21 травня 1993 р. ними могли вноситися зміни та доповнення до законів, тимчасово зупинятися їх дія, наприклад, можна навести декрет «Про внесення змін до Закону України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» від 12 травня 1993 р. № 49-93. Кабінет Міністрів України був лише тимчасово уповноважений приймати декрети у сфері законодавчого регулювання і прийняв за цей час 83 декрети, 29 з яких чинні досі, зокрема, декрети Кабінету Міністрів України «Про Єдиний митний тариф України», «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», «Про державне мито» та ін.

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.

Для порівняння, у більшості держав Європи нормативно-правові акти уряду також є підзаконними та мають нижчу юридичну силу, ніж конституції і закони. Проте дуже розповсюдженим є інститут делегування правотворчих повноважень, що закріплюється безпосередньо у нормах конституції.

Нормативно-правові акти уряду Республіки Молдова, постанови та розпорядження відповідно до Конституції 1994 р. мають підзаконний характер, видаються для організації виконання законів. Можливості делегування уряду законодавчих повноважень не передбачено [6, с. 225; 7, с. 317].

Відповідно ст. 87, 92 та 146 Конституції Республіки Польща Рада Міністрів уповноважена видавати загальнообов'язкові розпорядження, які за юридичною силою менші ніж закон, приймаються відповідно до закону та на його виконання [16].

Федеральний уряд Швейцарської Конфедерації також прямо не уповноважений приймати акти, які мали б силу закону. Згідно з положеннями ст. 182 Федеральної Конституції ордонанси – нормативно-правові акти Федерального уряду, є підзаконними нормативно-правовими актами, якими забезпечується виконання не лише законів та постанов Федерального парламенту, але й судових рішень федеральних судових органів. Отже, в системі нормативно-правових актів Швейцарської Конфедерації ордонанси Федерального уряду займають третє місце [7, с. 314].

Конституції ж Франції, Італії та Румунії мітять норми, які прямо надають урядам цих держав приймати нормативно-правові акти у виключній сфері законодавчого регулювання, які мають силу закону. Відповідно норм конституції такі повноваження надаються урядам спеціальним законом [5, с. 61; 7, с. 74; 4, с. 83]. А Конституція Румунії 1991 р. навіть передбачає можливість прийняття таких актів (ордонансів) урядом і в терміновому порядку, але лише у виключних випадках, та чинності вони набувають тільки після подання на затвердження парламенту [4, с. 85].

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 займають перше місце. В той же час, дуже розповсюдженим є інститут делегування правотворчих (законотворчих) повноважень уряду. Акти, прийняті в межах делегованих повноважень, мають силу закону.

Крім того, для вирішення піднятих питань, можна запропонувати наступні шляхи вирішення. Перш за все, необхідно привести у відповідність практику прийняття постанов виключно нормативно-правового характеру, а розпоряджень – з організаційно-розпорядчих, поточних питань. Є нагальна потреба законодавчо врегулювати питання державної реєстрації нормативно-правових актів на виконання вимоги ч. 3 ст. 117 Конституції України. Щодо співвідношення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та Президента України, на мою думку, для розв'язання цього питання немає потреби вносити зміни ані до Конституції України, ані до законодавства. Правова система України належить до сім'ї континентального права, в якій важливе значення відіграють принципи права. Одним з основних принципів є діяльність органів державної влади та посадових осіб винятково в межах наданих їм повноважень. Вважаю, що правотворчість Президента України не має підміняти правотворчість уряду, він повинен приймати акти винятково з питань, віднесених до його безпосередньої компетенції. І для внесення ясності ключове значення має практика, особливо судової практика, яка спирається не лише на закон, але й на загальні принципи права. Що стосується декретів Кабінету Міністрів України, то тут є потреба систематизації законодавства, особливо у сфері державного регулювання підприємницької діяльності, так буде вирішено декілька проблем правового регулювання одночасно.

Отже, нормативне визначення місця нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України загалом відповідає сучасним науковим підходам. Декілька наявних проблем у цій галузі можуть бути вирішені шляхом систематизації законодавства та прийняття додаткових законодавчих актів. Окрім того, важливе значення для визначення співвідношення актів уряду з актами інших органів державної влади має застосування загальних принципів права, які є одним з найважливіших джерел романо-германського права.

Список використаної літератури

1. *Алексеев А.А.* Министерская власть в конституционном государстве. Ее основы, роль и современное положение / А.А. Алексеев. – Харків : Типографія и Литографія М. Зильберберг и С-вья, 1910. – 305 с.
2. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 432 с.
3. *Кельман М.С.* Загальна теорія держави і права : підручник. – 3-тє видання, стереотипне / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин, Н.М. Хома. – Львів : Новий світ-2000, 2007. – 584 с.
4. Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – Т. 3. – 792 с.
5. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия : учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 581 с.
6. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. Правн. Фундація ; Право, 1996. – 544 с.
7. Конституційне законодавство зарубіжних країн: хрестоматія : навч. посібник / упоряд. В.О. Ріяка, К.О. Закоморна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 384 с.
8. *Коркунов Н.М.* Указ и закон: исследование / Н.М. Коркунов. – СПб. : Типография М. Стасюлевича, 1894. – 408 с.
9. *Лисенков С.Л.* Загальна теорія держави і права : навч. посібник / С.Л. Лисенков. – К. : Юрисконсульт, 2006. – 355 с.
10. *Луць Л.А.* Загальна теорія держави та права : навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою) / Л.А. Луць. – К. : Атіка, 2008. – 412 с.
11. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
12. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Онищенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
13. Теорія держави і права : навч. посібник / упоряд. Л.М. Шестопалова. – К. : Прецедент, 2006. – 197 с.
14. Теорія держави і права : навч. посібник / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін. ; за ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчікова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
15. Теорія держави і права : підручник / С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський ; за ред. С.Л. Лисенкова. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 448 с.
16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/polski/kon1.htm>

**АКТЫ КАБИНЕТА МИНИСТРОВ УКРАИНЫ
В СИСТЕМЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ УКРАИНЫ:
ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ
АСПЕКТЫ**

Ю. Заплотинская

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
ул. Университетская, 1, 79007 Львов, Украина*

Проанализировано место актов Кабинета Министров Украины в системе нормативно-правовых актов Украины. По мнению автора статьи нормативно-правовые акты правительства как в Украине, так и в других странах Европы, носят подзаконный

характер, но по юридической силе выше чем акты других органов исполнительной власти. Единственным исключением являются акты делегированного правотворчества.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, Кабинет Министров Украины, правительство, юридическая сила.

**THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE ACTS
IN THE SYSTEM OF LEGAL ACTS OF UKRAINE:
THEORETICAL AND COMPARATIVE ASPECTS**

Y. Zaplotynska

*Ivan Franko National University of Lviv
Universytets'ka Str. 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

The article is devoted to the analysis of the Cabinet of Ministers of Ukraine acts' place in the system of legal acts of Ukraine. Author considers government legal acts in Ukraine and in other European states to be subordinate legislation, though they are superior by legal force to the acts of other executive authorities. The acts of delegated rule-making are the only exclusion.

Key words: legal act, the Cabinet of Ministers of Ukraine, government, legal force.

*Стаття: надійшла до редакції 18.10.2012
прийнята до друку 09.11.2012*