

Чорномаз О. Б.,
канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу Львівського
державного університету внутрішніх справ

**АКТИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
В СИСТЕМІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ:
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ**

Проаналізовано місце актів Кабінету Міністрів України в системі джерел адміністративного права та нормативно-правових актів України. Нормативно-правові акти уряду в Україні мають підзаконний характер, але за юридичною силою вищі, ніж акти інших органів виконавчої влади.

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

Проанализировано место актов Кабинета Министров Украины в системе источников административного права и нормативно-правовых актов Украины. Нормативно-правовые акты правительства в Украине, и в других странах Европы имеют подзаконный характер, но по юридической силе выше, чем акты других органов исполнительной власти.

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

Analyzes the place of acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the system of sources of administrative law and regulatory legal acts of Ukraine. Normative legal acts of the government in Ukraine and in other countries in Europe have a secondary character, but the validity is higher than other acts of Executive authorities. The only exceptions are acts of delegated lawmaking. 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, land, etc.) Normative legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine are of a subordinate nature, and legal effect less the Constitution and laws of Ukraine and acts of the President of Ukraine. The acts of all other bodies of Executive power in the hierarchy of legal acts are below the acts of the government and shall comply with. 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.

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

Постановка проблеми. Україна вже багато років перебуває у неспинному 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 [4, с. 36]. Отже, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України є результатом колективної роботи органів виконавчої влади взагалі та мають якісно регулювати всі процеси життєдіяльності країни.

Аналіз дослідження даної проблеми. 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: В. Авер'янова, А. Колодія, О. Колба, М.С. Кельмана, А. Степанюка, П. Фріса, О. Ющика, М. Яцишина та інших дослідників.

Метою статті є проведення комплексного аналізу місця актів Кабінету Міністрів України в системі джерел адміністративного права та нормативно-правових актів України.

Виклад основного матеріалу 3 приводу визначення понять, ознак і класифікацій актів Кабінету Міністрів України більш наближеною до теми нашого дослідження (в теоретичному відношенні) 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 розв’язати 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 основного матеріалу. У теорії адміністративного права зустрічаються різні класифікації джерел цієї галузі права. Але усі пропонувані класифікації характеризують джерела адміністративного права з позиції їх системної якості, що дає цілісне уявлення про взаємодію елементів системи і дозволяє визначити в ній місце кожного елемента, у тому числі актів Кабінету Міністрів України. Перед цим коротко зупинимося на питанні самої системи джерел адміністративного права України, адже вона – ключова категорія у вирішенні наукового завдання дисертаційного дослідження, пов’язаного з визначенням місця урядових актів у системі джерел адміністративного права України [3, с. 16].

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 [4, с. 37].

Наприклад, О.В. Константий включає до системи джерел адміністративного права України наступні 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 складають численну групу джерел адміністративного права в тій частині, в якій виражені норми адміністративного права (хоча, звісно, що 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].

Вихідним принципом побудови системи джерел адміністративного права є конституційний принцип верховенства закону, який звучить так: “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) підсистему законодавчих актів і б) підсистему підзаконних нормативно-правових актів. При цьому, використовуючи термін “законодавчі акти”, ми виходимо із законодавчої практики Верховної Ради України та розуміння цього терміну в юридичній літературі. Так, аналіз прийнятих Верховною Радою України законів про внесення змін до “законодавчих актів” показав, що такими актами визнаються нормативно-правові акти, які мають юридичну силу законів. Такий підхід склався і в теорії. Зокрема, зустрічається, 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 включаються 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.

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 [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 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 [4, с. 38].

На думку О. 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 встановлені інші правила, ніж в 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 в 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 силу законів, а 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 встановлені адміністративно-правові норми, теж потрібно включати до підсистеми законодавчих актів – джерел адміністративного права [3, с. 12].

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

У підсистемі підзаконних нормативних актів – джерел адміністративного права – нормативні постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України займають подвійне положення: з одного боку, ці акти знаходяться на вищому ієрархічному рівні відносно 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 по відношенню до інших актів полягає у тому, що:

- а) урядові акти характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти нижчестоящих 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 по відношенню до 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 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.

Література:

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 / О. О. Томкіна : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – К., 2005. – 25 с.

4. Ю. Заплотинська. Акти Кабінету Міністрів України в системі нормативно-правових актів: загальнотеоретичний та порівняльний аспекти / Ю. Заплотинська // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2013.- Випуск 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. – Львов: Вища школа. Изд-во при Львовском университете, 1988. – 106 с

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

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

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

11. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для студ. вузов, обуч. по спец. "Юриспруденция". – М.: НОРМА, 2000. – 624 с.

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