

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН
ДЕКРЕТІВ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

Чабан В. П.,
к.ю.н., доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу
Національна академія внутрішніх справ

У статті автором визначено адміністративно-правовий феномен декретів Кабінету Міністрів України з урахуванням історичного шляху. У 1992 році Верховна Рада України делегує свої повноваження Кабінету Міністрів України впродовж шести місяців видавати декрети економічного спрямування, що мають юридичну силу законів. Проаналізовано юридичні ознаки, що притаманні декретам і адміністративним нормативно-правовим актам органів публічної адміністрації.

Ключові слова: адміністративно-правовий феномен, декрети, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, адміністративні нормативно-правові акти, адміністративна нормотворчість, суб'єкти владних повноважень.

Чабан В.П. / АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ФЕНОМЕН ДЕКРЕТОВ КАБИНЕТА МИНИСТРОВ УКРАИНЫ / Национальная академия внутренних дел, Украина

В статье автором определено административно-правовой феномен декретов Кабинета Министров Украины, учитывая исторический путь. В 1992 году Верховный Совет Украины делегирует свои полномочия Кабинету Министров Украины на протяжении шести месяцев издавать декреты экономической направленности, которые имеют юридическую силу законов. Проанализировано юридические признаки, которые характерны декретам и административным нормативно-правовым актам органов публичной администрации.

Ключевые слова: административно-правовой феномен, декреты, Верховный Совет Украины, Кабинет Министров Украины, административные нормативно-правовые акты, административное нормотворчество, субъекты властных полномочий.

Shepherd V.P. / ADMINISTRATIVE-LEGAL PHENOMENON BY THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE DECREE / National Academy of Internal Affairs, Ukraine

In the article the author defines the administrative and legal phenomenon decree of the Cabinet Ministers of Ukraine considering the historical path. In 1992, Verkhovna Rada of Ukraine has delegated his powers to Cabinet Ministers of Ukraine within six months of issue decrees economic direction with legally binding laws. Legal features analysis inherent administrative decrees and legal acts public administration.

Administrative and legal phenomenon decrees of the Cabinet of Ministers of Ukraine is: 1. The Cabinet of Ministers of Ukraine to implement delegated authority publishes – Regulations (decrees). 2. The decrees enforceable laws. 3. The decrees published by the supreme executive authority. 4. The decrees may suspend certain laws. 5. The decrees may make amendments to laws or other legal acts. 6. Decree after its signing, Prime Minister of Ukraine passed to the Verkhovna Rada of Ukraine and enter into force in the manner prescribed by Part 5 of Article 97 of the Constitution of Ukraine, if within ten days of receipt of the decree Verkhovna Rada of Ukraine is not imposed on him to veto. 7. During the implementation of the Cabinet of Ministers of Ukraine delegated powers Verkhovna Rada of Ukraine can abolish the law decrees of the Cabinet of Ministers of Ukraine or their provisions if they conflict with the Constitution of Ukraine. 8. After expiration of the delegation of powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Verkhovna Rada may revoke or modify the laws of Ukraine decrees.

Key words: administrative and legal phenomenon, decrees, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet Ministers of Ukraine, administrative regulations, administrative rulemaking, public authorities.

Проблема юридичної характеристики адміністративних нормативно-правових актів в діяльності органів публічної адміністрації залишається актуальною. Дискусія, що була започаткована ще в середині ХХ століття, привертає увагу науковців у різних країнах світу і сьогодні.

Адміністративні нормативно-правові акти характеризуються як вторинна частина національного законодавства України, що здійснює значний вплив на суспільні відносини з метою їх регулювання відповідно до публічних інтересів.

Питанню юридичної характеристики нормативно-правових актів, їх ролі і значення у правовому житті суспільства присвячено значну кількість наукових досліджень, розробці адміністративних нормативно-правових актів органів публічної адміністрації (Президента України, органів місцевого самоврядування) також виділене значне місце у вітчизняній доктрині, проте не отримали належної уваги декрети Кабінету Міністрів України, які доцільно виокремити для більш детального дослідження їх феномену.

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування критеріїв юридичної характеристики феномену декретів Кабінету Міністрів України; дослідження правової природи феномену декретів Кабінету Міністрів України, визначення спільних юридичних ознак, що притаманні декретам і адміністративним нормативно-правовим актам, аналіз їх відмінності.

Учення про феномени (феноменологія) здобуло самостійну значимість в минулому столітті як один із напрямків філософської думки.

Юридична дискусія щодо характеристики адміністративних нормативно-правових актів органів Кабінету Мі-

ністрів України, що була започаткована ще в ХХ столітті, залишається актуальною і привертає увагу науковців й сьогодні.

Теоретичним і практичним проблемам юридичної характеристики нормативно-правових актів органів публічної адміністрації, в тому числі Кабінету Міністрів України, та їх правового значення у юридичній літературі традиційно приділяється значна увага.

В роботах В. Б. Авер'янова [1], Д. Н. Бахраха [2], К. С. Бельського [3], Н. Дубовицького [4], Д. А. Керімова [5], В. К. Колпакова [6], Ю. А. Тихомирова [7], В. П. Чабана [8] та ряду інших науковців акти характеризуються як вторинне законодавство, що здійснює значний вплив на суспільні відносини з метою їх регулювання відповідно до публічних інтересів.

Однак, не применшуючи їх ролі й значущості доробок цих науковців, зауважимо, що окремі аспекти цієї проблематики потребують підвищеної уваги, переосмислення й внесення уточнень.

«Феномен, – пише В. К. Колпаков, – термін грецького походження, який означає: 1) явище, що досягається в почуттєвому досвіді; 2) об'єкт почуттів, споглядання. В історії філософії поняття «феномен» інтерпретується залежно від тлумачення людського досвіду: а) як прояв і вираження сутності чи ідеї; б) як пізнавальна дійсність – світ явищ (феноменів), які упорядковуються науковими методами й апіорними схемами трансцендентального суб'єкта; як суб'єктивні переживання, комбінації відчуттів, психічні асоціації, до яких зводиться досвід і вся реальність» [6].

Історичний шлях феномену декретів Кабінету Міністрів України бере початок у 1992 році.

У перші місяці після розпаду Радянського Союзу (8 грудня 1991 року) в Україні запроваджуються ринкові перетворення, які підштовхнула лібералізація цін, що почалася в Росії. В Україні Уряд з початку 1992 року ввів у обіг купоно-карбованець.

У березні 1992 року Верховна Рада України прийняла «Основи національної економічної політики України» [9], які передбачали роздержавлення і приватизацію, структурну перебудову і модернізацію промисловості.

У листопаді 1992 року новий Уряд, що прийшов на зміну Кабінету Міністрів, що не отримав підтримки парламенту, приймає відповідальне рішення про вихід із рублевого простору. В країні було введено карбованець як перехідну валюту, яка повинна була взяти на себе весь тягар інфляції [10].

На засіданні Верховної Ради України 18 листопада 1992 року Прем'єр-міністр України виступив з ініціативою щодо надання Уряду шестимісячного права видавати декрети, які мали б силу законів. Він обґрунтував необхідність рішучого кроку тим, що стан економіки є абсолютно надзвичайним. В такій ситуації потрібно приймати надзвичайно швидкі й оперативні рішення у сфері економіки.

Преса тих днів пише, що на депутатів «справила враження» рішучість Л. Кучми, котрий декларував, що його уряд бере відповідальність за ситуацію в країні на себе. В результаті голосування Верховна Рада України 308-ма голосами прийняла наступний Закон [11]:

«З метою оперативного вирішення питань, пов'язаних з запровадженням ринкової реформи, і зосередження їх законодавчого розв'язання в одних руках Верховна Рада України постановляє:

Зупинити тимчасово, строком на шість місяців, дію пункту 13 статті 97 Конституції України в частині здійснення законодавчого регулювання відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення, а також дію пункту 7-4 статті 114-5 Конституції України.

Здійснення цих повноважень покласти на Кабінет Міністрів України» [12]. Також були внесені доповнення до чинної Конституції України:

«У відповідності до статті 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 пунктом 13 статті 97 Конституції України.

Кабінет Міністрів України для реалізації делегованих повноважень видає 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 частиною 5 статті 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 скасувати або змінювати декрети законами України» [11].

Зважаючи на те, що Уряд протягом певного періоду часу здійснював нормотворчу діяльність взагалі без програми, а також на те, що його економічні рішення викликали сер-

йозні нарікання у суспільстві, Уряд не отримав наприкінці травня 1993 року продовження права на видання декретів.

Необхідно зазначити, що надання можливості Уряду видавати нормативні декрети не отримала успіху, декрети були суперечливі, не були узгоджені між собою.

Недостатня юридична, економічна та соціальна обґрунтованість декретів була серйозним прорахунком в системі адміністративної нормотворчості Кабінету Міністрів України.

Всього було видано 83 декрети. Значна кількість декретів була з часом скасована Законами України.

Виходячи з аналізу наукових праць та викладеного матеріалу, адміністративно-правовим феноменом декретів Кабінету Міністрів України слід вважати:

1. Кабінет Міністрів України для реалізації делегованих повноважень видає – нормативно-правові акти (декрети).
2. Декрети мають юридичну силу законів.
3. Декрети видаються вищим органом виконавчої влади.
4. Декрети можуть зупиняти дію конкретних законів.
5. Декрети можуть вносити зміни і доповнення до законів чи інших нормативно-правових актів.
6. Декрет після його підписання Прем'єр-міністром України передається до Верховної Ради України і набуває чинності у порядку, встановленому частиною 5 статті 97 Конституції України, якщо протягом десяти днів з дня одержання декрету Верховна Рада України не наклала на нього вето.
7. У період реалізації Кабінетом Міністрів України делегованих повноважень Верховна Рада України може законом скасувати декрети Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, якщо вони суперечать Конституції України.
8. Після закінчення терміну делегування повноважень Кабінету Міністрів України Верховна Рада України може скасовувати або змінювати декрети законами України.

Спільними юридичними ознаками, що притаманні декретам і адміністративним нормативно-правовим актам Кабінету Міністрів України є:

1. Декрет і адміністративний нормативно-правовий акт є загальнообов'язковими, що означає те, що їх зобов'язані виконувати всі фізичні та юридичні особи, яким вони адресовані.
 2. Декрет і адміністративний нормативно-правовий акт є офіційними, що полягає в їх виданні від імені Кабінету Міністрів України, повноваження якого саме на видання такого виду акта закріплене Конституцією та законами України.
 3. Адміністративність, тобто декрет і адміністративний нормативно-правовий акт приймаються шляхом колегіального волевиявлення, де голос керівника є вирішальним (наприклад, при рівному розподілі голосів приймається той варіант рішення, за який проголосував Прем'єр-міністр України).
 4. Односторонність, тобто декрет і адміністративний нормативно-правовий акт є результатами юридично-владного волевиявлення відповідного суб'єкта, що його видав.
 5. Належна оформленість, яка означає, що декрет і адміністративний нормативно-правовий акт є письмовими документами певного виду, підготовленими за правилами юридичної техніки та виданими з дотриманням нормативно-встановлених процедур.
- Закріплюючи принцип розподілу влади, Конституція України визнала Верховну Раду України єдиним органом законодавчої влади і не передбачила її права делегувати свої повноваження іншим органам і посадовим особам [14].
- У відповідності до ст. 49 [15] акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов.
- Водночас адміністративні нормативні акти Президента мають більш високу юридичну силу, ніж постанови Уряду, оскільки [14] Основний Закон передбачає, що Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, указами Президента

України. Аргументом на користь цього твердження також є припис Конституції про обов'язковість указів і розпоряджень Президента до виконання на території України [14].

Досліджуючи зміст актів Кабінету Міністрів України, ряд авторів приходять до спільного твердження, аргументуючи свою позицію, відповідно до якої постанови Уряду є правовою формою публічного управління, що приймаються у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності у відповідності до закону і на виконання закону.

Забезпечуючи виконання Конституції України [14] і законів України та здійснюючи контроль за нормотворчою діяльністю органів публічної адміністрації Президент України має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду щодо їх конституційності [14].

Враховуючи прогресивні прагнення України щодо адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, спробуємо проаналізувати відповідність чинного законодавства Конституції України міжнародним стандартам.

Сучасний розвиток українського суспільства передбачає нове ставлення до ролі і місця держави у взаємостосунках з особою.

Конституція України є актом найвищої юридичної сили. Закони України та інші адміністративні нормативно-правові акти приймаються відповідно до Конституції і повинні відповідати їй. Цим положенням закріплюється один із елементів правової держави, в якій принцип верховенства права є пріоритетним.

Конституція України у ст. 3 проголошує головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, адже саме права і свободи та гарантії їх захисту визначають зміст і спрямованість діяльності держави [14].

У ч. 2 ст. 19 Конституції України визначено, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові

особи зобов'язані діяти лише на підставі закону, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [14].

Закономірно, що політика держави визначається і закріплюється у правових формах, у вигляді законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актах центральних і місцевих органів виконавчої влади та актах органів місцевого самоврядування.

Закони посідають провідне місце в правовій системі, мають вищу юридичну силу щодо адміністративних нормативно-правових актів.

Одночасно досить важливу роль відіграють і адміністративні нормативно-правові акти органів публічної адміністрації, які покликані регулювати правовідносини та породжувати певні права та обов'язки щодо юридичних і фізичних осіб.

Адміністративні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України є важливою частиною правової системи і забезпечують її існування, вони уточнюють, деталізують і конкретизують положення законів.

Видання адміністративних нормативно-правових актів розглядається як провідна форма реалізації завдань, функцій та компетенції Кабінету Міністрів України та їх посадових осіб [15].

Декрети Кабінету Міністрів України займають значне місце в системі нормотворчої діяльності органів публічної адміністрації України.

Надання можливості Уряду видавати нормативні декрети не отримала успіху.

Недостатня юридична, економічна та соціальна обґрунтованість декретів була серйозним прорахунком в системі адміністративної нормотворчості Кабінету Міністрів України.

Наукова обґрунтованість феномену декретів Кабінету Міністрів України надає можливість вдосконалити якість правотворчої діяльності Кабінету Міністрів України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Академічний курс. Загальна частина / Ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). – Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право : Учебник / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1993. – 301 с.
3. Бельский К. С. Феноменология административного права / К. С. Бельский. – Смоленск : Изд. СГУ, 1995. – 143 с.
4. Дубовицкий Н. Административное усмотрение в советском государственном управлении / Н. Дубовицкий // Советское государство и право. – 1980. – № 9. – С. 121–125.
5. Керимов Д. А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие / Д. А. Керимов. – М. : Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1998. – 127 с.
6. Колпаков В. К. Административно-правовой феномен : Монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
7. Правовые акты. Научно-практическое и справочное пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская. – М., 1999. – 381 с.
8. Чабан В. П. Адміністративні нормативно-правові акти органів публічної адміністрації / В. П. Чабан // Науковий вісник КНУВС. – 2008. – № 1. – С. 25–31.
9. Про Основи національної економічної політики України : Постанова Верховної Ради України від 24 березня 1992 року № 2226-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 26. – Ст. 360.
10. Луканов Ю. В. Третій Президент (Політичний портрет Леоніда Кучми) / Ю. В. Луканов. – К. : Такі справи, 1996. – С. 42–60.
11. Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання : Закон України від 18 листопада 1992 року № 2796-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 2. – Ст. 6.
12. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : Закон УРСР від 20 квітня 1978 року № 888-IX [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/001_001
13. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України : Закон України від 14 вересня 2006 року № 139-V року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 43. – Ст. 419.
14. Конституція України : Закон України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
15. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.