

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН ДЕКРЕТІВ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

© Чабан В. П., 2015

Досліджено проблеми адміністративно-правового феномену декретів Кабінету Міністрів України. Історичний шлях феномену декретів Кабінету Міністрів України розпочався у 1992 р. Верховна Рада делегує Кабінету Міністрів України впродовж шести місяців свої повноваження видавати декрети економічного спрямування, що мають юридичну силу законів.

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

В. П. Чабан

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ФЕНОМЕН ДЕКРЕТОВ КАБИНЕТА МИНИСТРОВ УКРАИНЫ

Исследовано административно-правовой феномен декретов Кабинета Министров Украины. Исторический путь феномена декретов Кабинета Министров Украины начался в 1992 г. Верховный Совет делегирует Кабинету Министров Украины на протяжении шести месяцев свои полномочия издавать декреты экономической направленности, которые имеют юридическую силу законов.

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

V. P. Chaban

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PHENOMENON CABINET DECREE UKRAINE

The article is devoted to the research administrative and legal phenomenon decrees Cabinet of Ministers of Ukraine. Historical route phenomenon decrees Cabinet of Ministers of Ukraine start in 1992 year. The Supreme Council delegate its powers to Cabinet of Ministers of Ukraine for six months publish decrees economic focus which are legally binding laws.

Key words: administrative and legal phenomenon decrees Parliament of Ukraine, the Cabinet of Ukraine Ministria, administrative regulations, administrative rulemaking, public authorities.

Учення про феномени (феменологія) набуло самостійного значення в минулому столітті як один із напрямів філософської думки.

Юридична дискусія щодо характеристики адміністративних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, започаткована ще в ХХ столітті, залишається актуальною і привертає увагу науковців й сьогодні.

Теоретичним і практичним проблемам юридичної характеристики актів Кабінету Міністрів України та їх правового феномену в юридичній літературі традиційно приділяється значна увага.

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

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

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування критеріїв юридичної характеристики феномену декретів Кабінету Міністрів України.

Відповідно до поставленої мети необхідно вирішити низку дослідницьких завдань, а саме: дослідити правову природу феномену декретів Кабінету Міністрів України, визначити спільні юридичні ознаки, що притаманні декретам і адміністративним нормативно-правовим актам, проаналізувати їх відмінності.

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

Як зазначає В. К. Колпаков, феномен – 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 апріорними 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 розпочався у 1992 р.

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

У березні 1992 р. Верховна Рада України ухвалила “Основи національної економічної політики України” [9], які передбачали роздержавлення і приватизацію, структурну перебудову і модернізацію промисловості.

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

На засіданні Верховної Ради України 18 листопада 1992 р. Прем'єр-міністр України виступив з ініціативою щодо надання Уряду шестимісячного права видавати декрети, котрі мали б силу законів. Він обґрунтовував необхідність рішучого кроку тим, що стан економіки був 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 голосами ухвалила Закон [11].

З метою оперативного вирішення питань, пов'язаних із 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:

Відповідно 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 скасовувати 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 серйозні нарікання у суспільстві, наприкінці травня 1993 р. уряду не продовжили права на видання декретів.

Необхідно зазначити, що надання можливості уряду видавати нормативні декрети не привело до успіху, декрети були суперечливі, не узгоджені між собою.

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

Загалом було видано 83 декрети, багато з них з часом скасовано законами України.

Відповідно до викладеного, 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 може скасовувати або змінювати декрети законами України.

Спільні юридичні ознаки, притаманні декретам і адміністративним нормативно-правовим актам Кабінету Міністрів України, такі:

1. Декрет і адміністративний нормативно-правовий акт є загальнообов'язковими. Це означає, що їх зобов'язані виконувати всі фізичні та юридичні особи, яким вони адресовані.

2. Декрет і адміністративний нормативно-правовий акт є офіційними, оскільки їх видають від імені Кабінету Міністрів України, повноваження якого саме на видання такого виду акта закріплене Конституцією та законами України.

3. *Адміністративність*, тобто і декрет, і адміністративний нормативно-правовий акт ухвалюють колегіальним волевиявленням, в якому голос керівника є вирішальним (наприклад, за рівного розподілу голосів приймають той варіант рішення, за який проголосував Прем'єр-міністр України).

4. *Односторонність*, тобто декрет і адміністративний нормативно-правовий акт є результатом 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 як єдиний орган законодавчої влади і не передбачила її права делегувати свої повноваження іншим органам і посадовим особам [14].

Відповідно до ст. 49 [15] акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов.

Водночас адміністративні нормативні акти Президента мають вищу юридичну силу, ніж постанови уряду, оскільки Основний Закон [14, ч. 3 ст. 113] передбачає, що Кабінет Міністрів 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, ч. 3 ст. 106].

Досліджуючи зміст актів Кабінету Міністрів, деякі автори доходять спільного висновку, аргументуючи свою позицію, відповідно до якої постанови уряду є правовою формою публічного управління, що приймаються у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності відповідно 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, п. 15 ст. 106];

Враховуючи прогресивні прагнення України щодо адаптації національного законодавства до Європейського Союзу, спробуємо проаналізувати відповідність чинного законодавства, Конституції України та міжнародних стандартів.

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

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

Конституція України 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, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, 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 у 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 доволі 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].

Отже, декрети Кабінету Міністрів України займають значне місце в системі нормотворчої діяльності органів публічної адміністрації України.

1. *Адміністративне право України. Академічний курс. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова).* – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с. 2. Бахрах Д. Н. *Административное право: учебник.* – М.: БЕК, 1993. – 301 с. 3. Бельский К. С. *Феноменология административного права.* – Смоленск: Изд. СГУ, 1995. – 143. 4. Н. Дубовицкий. *Административное усмотрение в советском государственном управлении // Советское государство и право.* – 1980. – № 9. – С. 121–125. 5. Керимов Д. А. *Законодательная техника: науч.-метод. учеб. пособие.* – М.:Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1998. – 127 с. 6. Колпаков В. К. *Адміністративно-правовий феномен: монографія.* – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528. 7. *Правовые акты: научно-практ. и справ. пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская.* – М.: 1999. – 381 с. 8. Чабан В. П. *Адміністративні нормативно-правові акти органів публічної адміністрації // Науковий вісник КНУВС.* –2008. – № 1. – С. 25–31. 9. *Про Основи національної економічної політики України: Верховна Рада України; Постанова від 24.03.1992 р. № 2226-XII.* 10. Лjukanov Ю. В. *Третій Президент (Політичний портрет Леоніда Кучми).* – К.: Такі справи, 1996. – С. 42–60. 11. *Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання: Верховна Рада України; Закон від 18.11.1992 р. № 2796-XII.* 12. *Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Верховна Рада УРСР; Конституція, Закон від 20.04.1978 р. № 888-IX.* 13. *Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України: Верховна Рада України; Закон від 14.09.2006 р. № 139-V.* 14. *Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України.* – 1996. – № 30. – Ст.141. 15. *Про Кабінет Міністрів України : Закон України 27 лютого 2014 року // ВВР.* – 2014. – № 13. – Ст. 222.