

КЛАСИФІКАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ УРЯДУ ЗА ЮРИДИЧНОЮ СИЛОЮ¹

THE CLASSIFICATION OF GOVERNMENTAL ACTS BY LEGAL FORCE

Заплотинська Ю.І.,

*аспірант кафедри теорії та філософії права юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Стаття присвячена класифікації нормативно-правових актів уряду за юридичною силою. Досліджено та детально проаналізовано окремі види урядових актів. Як приклад використано нормативні акти Кабінету Міністрів України. Крім того, розглянуто існуючі проблеми у цій сфері та запропоновано шляхи їх вирішення.

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

Статья посвящена классификации нормативно-правовых актов правительства в зависимости от их юридической силы. Исследованы и проанализированы отдельные виды правительственных актов. Как пример использованы акты Кабинета Министров Украины. Кроме того, рассмотрены существующие проблемы в этой сфере и предложены способы их решения.

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

This article researches classification of governmental legal acts on the basis of their legal force. Particular types of acts are analyzed separately. Legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine are used as an example. Moreover, existing problems in this sphere are identified in the article. Possible solutions are offered as well.

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

Постановка проблеми. Класифікація урядових нормативно-правових актів за критерієм юридичної сили має важливе значення для всебічного та ґрунтовного дослідження їх правової природи. Нормативно-правові акти уряду як вищого колегіального органу державної виконавчої влади можуть видаватися у різних формах, що мають різну юридичну силу. До таких актів можна віднести акти делегованої законотворчості, акти, видані у межах власних повноважень, а також акти, які набувають ознак урядових, проте є іншими за своєю правовою природою та нижчими за своєю юридичною силою. Розкриваючи сутність цих трьох типів актів, відкривається можливість більш детально дослідити сутність урядових актів. Крім того, така класифікація має практичне значення, оскільки наглядно демонструє відмінності між різними формами нормативно-правових актів уряду.

Стан дослідження. Різні види урядових актів, зокрема видані у межах власної компетенції та в результаті делегування повноважень, досліджувалися теоретиками права та вченими-конституціоналістами, дослідниками у галузі порівняльного правознавства. Значний внесок у вивчення цих видів актів був зроблений такими правознавцями, як Г. Єллінек [1], Н. Коркунов [2], А. Алексєєв [3], А. Денисов [4], А. Міцкевич [5], М. Марченко [6], В. Авер'янов [7] та В. Шаповал [8]. Незважаючи на важливість такого критерію класифікації урядових актів, як юридична сила, науковці не надають їй достатнього значення. Та існування різних видів актів уряду вважається загальновідомим фактом, проте класифікації їх не існує.

Таким чином, метою цієї статті є здійснення класифікації нормативно-правових актів уряду на прикладі актів Кабінету Міністрів України, а також дослідження окремих їх видів. Також однією з цілей статті є аналіз проблем застосування цих актів, пошук можливих шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Акти уряду можна класифікувати за багатьма критеріями, серед яких: юридична сила, сфера правового регулювання, термін дії, територія дії, відкритість, правове призначення. Проте найбільш вагомим та важливим критерієм поділу нормативно-правових актів, в тому числі уряду, є їх юридична сила.

За юридичною силою нормативно-правові акти уряду можна поділити на акти, видані у межах власної правотворчості та ті, що видані у межах делегованої правотворчості, а також квазіурядові акти.

Найвищу юридичну силу серед урядових актів мають ті, що приймаються внаслідок делегування парламентом своїх повноважень уряду. У ієрархії вони займають місце вище за акти, видані урядом у межах власних повноважень. В Україні прикладом таких актів є декрети Кабінету Міністрів України, які за своєю юридичною силою значно переважають постанови Кабінету Міністрів України.

Нормативно-правові акти уряду, які приймаються урядом в межах делегування законодавчих повноважень, мають свої специфічні особливості. Відповідно до принципу поділу влади правове регулювання найважливіших суспільних відносин є основною функцією законодавчої гілки влади, а згідно з принципом жорсткого поділу влад – також виключною функцією. Проте із значним поширенням популярності концепції «симфонії» влад [9, с. 5], а також внаслідок історичного розвитку протягом XIX–XX сторіч [8, с. 216] досить

¹У цій статті під урядом розуміється вищий колегіальний орган державної виконавчої влади, такий як кабінет міністрів або рада міністрів.

розповсюдженою стала процедура делегування повноважень у законодавчій сфері, коли парламент передає свої повноваження щодо регулювання певної сфери суспільних відносин уряду.

Інститут делегування законодавчих повноважень може бути передбачений конституцією [10; 11], яка регулює загальні умови та принципи його застосування, або ці принципи формуються історично чи на теоретичному рівні. [8, с. 217] Зазвичай делегування повноважень відбувається на підставі закону, в тому числі спеціального закону, але в будь-якому випадку вимагається наявність волевиявлення законодавчого органу у формі його акта встановленого виду. Таким актом встановлюється коло суспільних відносин, які можуть бути врегульовані урядом, а також термін дії таких повноважень. До такого кола належать ті суспільні відносини, яким надається особлива вага у державі, тому вони є предметом законодавчого регулювання. Проте за деяких обставин повноваження щодо їх врегулювання можуть бути делеговані уряду. Вищезазначені повноваження надаються парламентом не безстроково, що було би істотним порушенням принципу поділу влад, а лише на певний встановлений період.

Зважаючи на своєрідність інституту делегування законодавчих повноважень, а також його особливу природу, існують значні відмінності у його застосуванні в різних країнах. Зокрема, деякі конституції та звичайні конституційного права передбачають необхідність подальшого підтвердження парламентом дії актів, прийнятих урядом в межах делегованих повноважень, для того щоб вони отримали статус чинного закону та продовжували свою дію. В інших країнах застосовується протилежний механізм: акти уряду, прийняті у межах делегування повноважень, є чинними, якщо парламент не висловить заперечень. Особливим є також те, що в деяких державах таке делегування є безумовним, тобто протягом строку делегування сам парламент не має права законодавчо регулювати суспільні відносини, що належать до сфери делегованих повноважень, хоча за парламентом можуть і зберігатися відповідні права. Крім того, якщо це передбачено конституцією або актом про делегування, уряд може бути уповноважений не лише створювати нормативно-правові акти із визначених питань, але й вносити зміни та відмінити існуючі.

Також характерним є те, що після закінчення терміну делегування повноважень акти, прийняті в його межах, можуть бути змінені або скасовані у порядку, встановленому для законів. Таке саме правило стосується їх оскарження, в тому числі у порядку конституційного судочинства.

Таким чином, для урядових актів делегованого законодавства притаманним є чітко визначена сфера правового регулювання, яка зазвичай належить до законодавчого регулювання, особлива процедура їх прийняття та набуття ними чинності та, відповідно, відмінна від інших актів уряду правова природа та юридична сила. Зазвичай за юридичною силою такі акти теоретично є рівними із законами, хоча можуть називатися по-різному (ордонанси, декрети тощо). Проте за своєю природою вони є похідними від зако-

нів. Відповідно, такі урядові акти формально не носять підзаконного характеру, але повинні відповідати Основному Закону, а також не виходити за межі, визначені актом, яким уряду були передані законодавчі повноваження. Тому не можна не погодитися із твердженням, що акти уряду, прийняті в межах делегування повноважень, можна вважати підпорядкованим законодавством [8, с. 219]. Ці акти не є підзаконними як такі, проте вони не є повністю рівними за своєю силою із законами, виходячи з того, що вони повинні відповідати як мінімум одному закону.

Для Кабінету Міністрів України такими актами є декрети, що були прийняті у відповідності до Закону України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання». Не зважаючи на те, що дія цих актів була розрахована лише на перехідний період, значна їх частина ще досі є чинною. Враховуючи вищезазначене, а також той факт, що строк делегування повноважень завершився, повстає питання: як класифікувати такі акти? На нашу думку, як вже було зазначено раніше, декрети Кабінету Міністрів України за своєю суттю не є підзаконними актами, а належать до так званого «підпорядкованого» законодавства, тобто на них має поширюватися статус законів за винятком того, що вони не можуть регулювати питання, не визначені законом, у відповідності до якого вони були прийняті. Таким чином, зміни та доповнення в них зараз можуть бути внесені виключно Верховною Радою у межах законодавчої процедури, те саме стосується їх скасування повністю або у частині. Що стосується їх оскарження, то вони можуть бути визнані неконституційними у тому ж порядку, що й закони. Проте залишається одне невирішене теоретичне питання: яким чином може бути оскаржена їх відповідність Закону України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання»? Відповідність підзаконних нормативно-правових актів законам за загальним правилом належить до компетенції судів загальної юрисдикції, а не Конституційного Суду. Проте декрети Кабінету Міністрів України не є підзаконними актами. Можна вважати, що з цього питання існує прогалина у правовому регулюванні. На нашу думку, це слід вважати компетенцією Конституційного Суду України, оскільки декрети в загальному мають юридичну силу законів, тобто статус умовно їм рівний, то за аналогією вирішення питання їх чинності та відповідності має вирішуватися у межах конституційно-правової юрисдикції.

Нормативно-правові акти уряду, прийняті у межах власних правотворчих повноважень, мають підзаконний характер та юридичну силу, яка, відповідно, є нижчою за юридичну силу Основного Закону, поточних законів, президентських актів та декретів, відповідно. Крім того, вони приймаються з питань, що належать до відання державної виконавчої влади, відповідно до конституції чи інших законів, якими регулюються питання діяльності уряду. Ці акти є класичним еталоном урядового акта з точки зору теорії права. Ця категорія актів уряду є найбільш численною.

Відповідно до норм Конституції України та закону України «Про Кабінет Міністрів України» до таких актів належать зараз лише постанови Кабінету Міністрів України, які характеризуються усіма вищезазначеними ознаками.

Ще одним з видів актів уряду (по факту, а не формально) за юридичною силою можна назвати «квазіурядові» акти. До квазіурядових актів можна віднести акти, які формально не є нормативно-правовими актами, прийнятими урядом у межах власних або делегованих повноважень за встановленою процедурою, а прийняті окремими членами уряду або його допоміжними органами. Такі акти характеризуються нижчою юридичною силою, якщо вони прийняті у межах повноважень видавника, та відмінними від урядових актів ознаками. Проте вони можуть набирати деяких характеристик, притаманних нормативним актам уряду, та фактично відігравати роль цих актів. Таким чином, акти, прийняті не самим урядом, але які регулюють сфери суспільних відносин тотожні або суміжні із тими, що регулюються нормативно-правовими актами уряду, відіграють роль квазіурядових актів. Така ситуація є небажаною та негативно відображається на функціонуванні системи нормативно-правових актів, а, відповідно, і на дотриманні принципів законності та верховенства права.

В Україні квазіурядовими актами можна вважати, зокрема, деякі акти міністрів Кабінету Міністрів України. Наприклад, візьмемо Порядок роботи з документами та організації діловодства у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, затверджений наказом Міністра Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2007 року № 1383. Згідно з п. 1.1 цього Порядку він визначає єдині правила документування управлінської діяльності Кабінету Міністрів України, його Секретаріату та інших підпорядкованих органів. В тому числі він регулює питання підготовки проектів нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та видання цих актів. Зокрема п. 7.1.1. встановлює, що підготовка проектів постанов Кабінету Міністрів України для розгляду на його засіданнях здійснюється підрозділами відповідно до Регламенту та цього Порядку. Таким чином, вищезазначеним Порядком регулюються процедурні питання, які належать до компетенції Кабінету Міністрів України.

Згідно з одним із засадничих принципів права органи державної влади та їх посадові особи можуть робити лише те, що прямо передбачено законом, або як закріплено у статтях 6 та 19 Конституції України, вони зобов'язані діяти лише у конституційно встановлених межах на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відповідно до п. 9 та п. 10 Конституції України Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади та виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України. Частиною 2 статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» встановлено, що Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу не лише безпосередньо, але й через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки

Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. Крім того, процедурні питання діяльності Кабінету Міністрів України, до яких також належать питання підготовки його актів Секретаріатом, відповідно до ч. 2 статті 4 вищезазначеного закону регулюються Регламентом Кабінету Міністрів України. Відповідно до статті 44 того ж закону Міністр Кабінету Міністрів України може здійснювати керівництво консультативними, дорадчими чи допоміжними органами, що створюються Кабінетом Міністрів України за його дорученням, а також здійснювати інші функції, визначені законодавством. Виходячи з положень статті 48 згаданого закону, Секретаріат Кабінету Міністрів України є його допоміжним органом, отже його Керівником може бути Міністр Кабінету Міністрів України, а положення про нього, яким він керується у своїй діяльності, затверджується Кабінетом Міністрів України. Таке положення було затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 року № 850, згідно з п. 17 п. 6 якого він видає накази з питань, які належать до його компетенції, в тому числі щодо організації роботи Секретаріату у відповідності до п. 1 того ж пункту. Як впливає із наведеного вище, Порядок роботи з документами та організація діловодства у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, що прийнятий у відповідності до законодавства. Проте вищенаведеними Правилами регламентуються не лише поточні питання діяльності Секретаріату, але й ті, що належать до виключної компетенції самого Кабінету Міністрів України. Таким чином, будучи формально законними, вони підміняють акти безпосередньої урядової правотворчості, ускладнюють не лише правореалізацію, але й чітке функціонування системи нормативно-правових актів, вносять непотрібні непорозуміння у питання застосування права, стають причиною невинного нормативного нагромадження.

Таким чином, класифікація нормативно-правових актів уряду та Кабінету Міністрів України дозволила виявити як особливості, притаманні цим актам, які проявляються яскравіше під час детального аналізу видового різноманіття урядових актів, так і існуючі проблеми, які зустрічаються в урядовій правотворчості, правотворчі помилки при виборі форми нормативно-правового акту чи у його змістовному наповненні.

За юридичною силою нормативно-правові акти можна поділити на акти делегованого законодавства, які мають юридичну силу, аналогічну законам, та акти, видані у межах власних повноважень уряду. Крім того, існує група актів, які можна вважати квазіурядовими, які є актами інших органів державної влади або посадових осіб, що набирають ознак урядових. Такі акти викривляють чітку ієрархію нормативно-правових актів та спотворюють правозастосовну практику, тому під час прийняття актів нижчої юридичної сили необхідно ґрунтовно підходити до виокремлення предмету правового регулювання.

В Україні ієрархія урядових актів виглядає наступним чином: найвищий щабель займають декрети Кабінету Міністрів України, потім йдуть його постанови. Інші акти до цієї ієрархії включатися не можуть.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Jellinek, Georg. Gesetz und Verordnung. – Frankfurt am Main. Adamant Media Corporation, 2005. – 417 p.
2. Коркунов Н.М. Указ и закон: исследование. – СПб. : Типография М.М. Стасюлевича, 1894. – 408 с.
3. Алексеев А.А. Министерская власть в конституционном государстве. Ее основы, роль и современное положение. – Х. : «Типография и Литография М. Зильберберг и С-вья», 1910. – 306 с.
4. Денисов А.И. Теория государства и права : учебное пособие. – М., 1948. – 532 с.
5. Правотворчество в СССР / Под ред. А.В. Мицкевича. – М. : Юрид. лит., 1974. – 320 с.
6. Марченко М.Н. Теория государства и права : учебник / М.Н. Марченко. – М. : Юрид. лит., 2004. – 630 с.
7. Авер'янов В.Б. Правовой статус Кабінету Міністрів України : конституційні засади / Щорічник наукових праць «Правова держава», інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. – Вип. 8. – К., 1997. – с. 29–37.
8. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник. – К. : АртЕк, Вища шк., 1997. – С. 216.
9. Васильев А.В. Разделение властей: теоретические аспекты и современная практика // Право и государство: теория и практика. 2006. № 7. – С. 5.
10. Конституція Фінляндії від 11 червня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.
11. Конституція Греції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>.

УДК 340.132.666

**МЕТОДИКА ТА СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ
ВИКОРИСТАННЯ АНАЛОГІЙ**

METHOD AND SOCIAL AND LEGAL PRECONDITIONS USING ANALOGIES

Зеленко І.П.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
Кіровоградського інституту державного
та муніципального управління
Класичного приватного університету*

Стаття присвячена дослідженню методики та соціально-правових передумов використання юридичних аналогій. Автор розглядає окремі чинники, що обумовлюють використання вказаного прийому правозастосування та методику розробки правової позиції з питань припустимості вирішення конкретної справи за аналогією закону або аналогією права.

Ключові слова: юридичні аналогії, аналогія права, аналогія закону, прогалини у праві, подолання прогалин у праві.

Статья посвящена исследованию социально-правовых предпосылок и методики использования юридических аналогий. Автор рассматривает отдельные факторы, обуславливающие использование указанного приема правоприменения и методику разработки правовой позиции по вопросам допустимости решения конкретного дела по аналогии закона или аналогии права.

Ключевые слова: юридические аналогии, аналогия права, аналогия закона, пробелы в праве, пути преодоления пробелов в праве.

The article investigates the social and legal conditions and methods of use of legal analogies. The author examines some factors that contribute to the use of this method enforcement and methodology for developing a legal position on the admissibility decision of a particular case similar law.

Key words: legal analogy, analogy of the law, gap in law, ways to overcome gaps in the law.

Постановка проблеми. Юридичні аналогії у теоретичних працях, присвячених шляхам подолання прогалин у праві, майже одноставно визнаються найбільш ефективним підходом до з'ясування змісту правовідносин в умовах неповноти нормативного матеріалу. Спостерігається як явний дефіцит наукових досліджень, присвячених аналогії закону та аналогії права, так і відверта тенденція до уникнення застосування цього прийому у судовій, договірній та управлінській практиці. Ілюстраціями подібних побоювань можуть служити, наприклад, широке застосування аргументу щодо не врегульованості окремих аспектів відносин по проходженню служби в зброй-

них силах та правоохоронних органах під час розгляду адміністративних позовів щодо порушення трудових прав службовців вказаних категорій. При цьому суди відмовляють у задоволенні позовів про відшкодування моральної шкоди, виплату вихідної допомоги, навіть застосовують інколи позовну давність до спорів про стягнення грошового утримання, посилаючись на відсутність спеціального законодавства, що передбачає захист відповідних прав військовослужбовців. Безумовно, можна сподіватися на правотворчу діяльність парламенту і виконавчої влади, яка рано чи пізно заповнить згадану вище лакуну, але очевидним є і те, що відмова в реалізації і захис-