

функціонування всієї соціальної інфраструктури, збереження життя та здоров'я окремо кожної людини та суспільства загалом.

### *Література*

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради. — 1996 — № 30 — Ст. 141.
2. Інструкція про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на право здійснення медичної практики, проведення судово-медичної і судово-психіатричної експертизи, умови і правила здійснення цієї діяльності та контролю за їх дотриманням: Наказ Ліцензійної палати при Міністерстві економіки України та Міністерства охорони здоров'я України від 22 березня 1996 року № ЛП-6/60 // Законодавство України про охорону здоров'я. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — С. 447–454.
3. Офіційний вісник України. — 2000. — № 49. — Ст. 2116.
4. Офіційний вісник України. — 2000. — № 51. — Ст. 2201.

УДК 342.518(477)

**О. О. Томкіна**  
*здобувачка кафедри адміністративного права  
Інституту внутрішніх справ України  
Національної академії внутрішніх справ України*

## **ПОСТАНОВИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ ФОРМИ І ЗМІСТУ (ОКРЕМІ АСПЕКТИ)**

Визначаючи компетенцію органів управління, держава надає їм право застосовувати ті чи інші форми управлінської діяльності у процесі виконання управлінських функцій [1]. Власне компетенцію слід розуміти як юридичне вираження управлінських функцій шляхом закріплення за органом у спеціальних правових (так званих компетенційних) актах цілей, завдань і необхідних для їх виконання повноважень (прав і обов'язків) [2]. Компетенція є головною складовою змісту правового статусу кожного органу [3].

Компетенція Кабінету Міністрів України представляє собою систему визначених Конституцією та законами України, актами Президента України цілей, завдань, функцій і повноважень (прав та обов'язків) вищого органу виконавчої влади України у відповідній сфері його державно-управлінської діяльності.

Згідно зі статтею 117 Конституції України від 28 червня 1996 року [4] правовою формою реалізації компетенції Кабінету Міністрів України є видання ним постанов і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання.

Постанови Кабінету Міністрів України є основним правовим засобом вирішення поставлених перед Кабінетом Міністрів України завдань державного управління. Як правові форми діяльності органу виконавчої влади, постанови Кабінету Міністрів України опосередковують процес взаємодії владних структур з іншими суб'єктами права. Ці акти мають відповідати вимогам законності, доцільності, ефективності, науковості, компетентності тощо.

Постанови Кабінету Міністрів України є конституційно-правовими формами його актів.

Додержання встановленої для правових актів Кабінету Міністрів України форми, а також відповідність цієї форми змісту питань, які в цих актах вирішуються, слід розглядати як конституційний принцип законності його повноважень.

Дослідження категорій форми і змісту правових актів сформулювало загальну проблему юридичної науки — чи має відповідати форма акту його змісту, а зміст — формі. Якщо так, чи завжди це має місце.

Ця проблема розглядалася у працях Л. Ф. Апта, Г. А. Белова, А. М. Васильєва, І. А. Ісаєва, Н. М. Лаврової, О. В. Міцкевича, А. А. Федосєєва, А. С. Шабурова, А. Ф. Шебанова та інших науковців [8].

Склалася думка, що категорії форми і змісту правових актів є залежними одна від одної. При цьому форма цей зміст організовує і надає йому юридичного значення. У свою чергу, зміст правового акту впливає на вибір його форми і дозволяє відрізнити однакові форми правових актів різних органів.

Науковий інтерес цієї статті полягає в аналізі окремих аспектів співвідношення форми і змісту постанов Кабінету Міністрів України, особливостей цих категорій правових актів українського Уряду. Для цього необхідно звернутися до загальних характеристик категорій форми і змісту.

Форма — це спосіб вираження і існування змісту. Вона може бути внутрішньою і зовнішньою. Провідною стороною є зміст: форма організації залежить від того, що організується [9]. Так, позначаються форма і зміст в філософії.

У юридичній науці під формою правового акту звичайно розуміють встановлене законом його найменування [10] (закон, указ, постанова, розпорядження, рішення тощо). При цьому найменування правового акту є його зовнішньою формою. Під внутрішньою формою правового акту звичайно розуміють структуру акту, стиль викладення, мову акту та інші елементи його внутрішньої організації [11]. Внутрішня форма правового акту організує зміст, а зовнішня форма акту показує його юридичну силу (співвідношення з іншими актами) [11]. Останнє потребує деякого уточнення. Постанови, розпорядження, накази тощо видаються різними органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами. Відтак, визначати юридичну силу правового акту лише за його найменуванням недоцільно. На нашу думку, найменування (зовнішня форма) акту має вказувати на належність акту до того чи іншого органу, як то розпорядження Президента України, розпорядження Кабінету Міністрів України, постанова Національного банку України, постанова Верховної Ради України.

Зміст правового акту в юридичній літературі визначаємо неоднаково.

Так, одні автори зміст акту визначають як точне юридичне формулювання його головної мети і серії обумовлених нею завдань; вибір і встановлення найбільш ефективних правових засобів, норм; визначення суб'єктів — юридичних і фізичних осіб, які наділені правами і обов'язками; розрахунок матеріальних, грошових, людських та інших ресурсів для реалізації акту; часові та просторові характеристики його дії; місце акту серед інших правових актів, їх співвідношення [12].

Іноді зміст акту розглядається через сукупність нормативних і ненормативних приписів, які містяться в правовому акті. Так, А. Ф. Шебанов зазначає, що зміст нормативного акту складають правові норми, тобто правила поведінки, які мають загальний характер. Зміст акту застосування норм права складають приписи, що мають вже не загальний, а конкретний, індивідуально визначений характер; припис, адресований конкретній особі та який зобов'язує її вчинити певні дії; приписи, які встановлюють права і обов'язки конкретно визначених осіб [13]. О. В. Міцкевич пише, що зміст правового акту, виражений у самому його тексті. Текст поділяється на статті, пункти, абзаци, речення, які й утворюють окремі приписи цього правового акту [14]. М. М. Ніколаєва зазначає, що зміст акту, який встановлює, змінює або відмінює правові норми, в більшості випадків складають самі правові норми, які виражені у вигляді нормативних приписів [15].

Зміст правового акту залежить від характеру і обсягу компетенції органу, який видав (прийняв) цей акт. Поряд із формою акту його зміст дає відмінну характеристику відповідному органу, є його ознакою. Під змістом правового акту ми розуміємо його текст, який має свою структуру і складається з різних за своїм характером правових приписів.

Постанови Кабінету Міністрів України виступають юридичною базою для правових актів нижчих за рівнем компетенції органів виконавчої влади (міністерств, державних комітетів та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади) [16], є обов'язковими до виконання на всій території України, мають офіційний, державно-владний характер. Постанови Кабінету Міністрів України характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти нижчестоящих органів [16]. У цьому полягає особливість постанов Кабінету Міністрів України як актів вищого органу виконавчої влади України.

Згідно з Тимчасовим Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 915 від 5 червня 2000 року [17], зміст постанов Кабінету Міністрів України складають нормативно-правові приписи. Останні в загальній теорії права характеризуються тим, що в цих приписах викладаються правові норми, містяться нормативні положення, якими вводяться в дію, змінюються чи скасовуються інші правові норми чи нормативні положення. Ці приписи мають загальний характер і постійну дію, розраховані на неодноразове застосування [18].

Закріплення за постановами Кабінету Міністрів України нормативно-правового змісту вимагає дотримання Кабінетом Міністрів України відповідності цього змісту встановленій для цих актів формі.

Відповідність змісту постанов Кабінету Міністрів України встановленій формі ми розуміємо як: 1) включення до змісту постанови лише приписів нормативно-правового характеру; 2) недопустимість ухвалення Кабінетом Міністрів України в зазначеній формі актів з питань ненормативно-правового характеру; 3) включення до змісту нормативно-правових приписів лише питань, віднесених до компетенції Кабінету Міністрів України.

Практика ухвалення Кабінетом Міністрів України постанов дає підстави зробити висновок, що їх зміст не завжди відповідає встановленій для них формі. Так, постановами Кабінету Міністрів України оформляються рішення щодо призначення на посади, звільнення з посад, відзначення нагородами Кабінету

Міністрів України тощо. Очевидно, що такі рішення не мають нормативно-правової природи, бо не містять приписів нормативно-правового характеру. Такі рішення є індивідуально-правовими: вони не мають загального характеру, породжують, змінюють, припиняють правові відносини лише щодо конкретної особи (осіб).

З позиції правозастосування важливим є питання про настання юридичних наслідків такої невідповідності (наприклад, визнання цих актів недійсними). Це питання безпосередньо пов'язане з юридичним обґрунтуванням нормативності постанов Кабінету Міністрів України і, відповідно, ненормативності їх окремих видів. Очевидно, обґрунтувати це проблематично, адже сьогодні відсутнє законодавче визначення самого поняття нормативно-правового акту. Судова практика з цього питання керується Роз'ясненням Президії Вищого арбітражного суду України № 02-5/35 від 26 січня 2000 року “Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів”. Згідно з цим роз'ясненням суду нормативним актом слід вважати прийнятий уповноваженим державним чи іншим органом, у межах його компетенції, офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, має загальний чи локальний характер та застосовується неодноразово [19]. Проте, роз'яснення господарського суду не є актом законодавства, а відтак не є обов'язковим. Отже, обґрунтувати нормативність постанов Кабінету Міністрів України з посиланням на це роз'яснення — недостатньо.

Законодавче вирішення означеного питання пропонується в проекті Закону України “Про нормативно-правові акти”, відповідно до якого нормативно-правовим актом є офіційний письмовий документ, прийнятий чи виданий уповноваженим на це суб'єктом у визначеній законом формі та за встановленою процедурою, який спрямований на регулювання суспільних відносин, встановлення загальнообов'язкових прав і обов'язків для невизначеного кола суб'єктів, та розрахований на тривале, багаторазове застосування норм права. За цим проектом постанови Кабінету Міністрів України є нормативно-правовими актами.

По-іншому пропонується вирішити питання нормативності постанов Кабінету Міністрів України в проекті Закону України “Про Кабінет Міністрів України”.

В цьому проекті постанови Кабінету Міністрів України поділяються на два види: нормативні та ненормативні. Різниця між цими актами полягає в порядку їх офіційного оприлюднення, набрання чинності та реєстрації. Так, постанови нормативного характеру набувають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо ними не встановлено більш пізній строк набрання чинності; постанови ненормативного характеру набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо ними не встановлено інше, але не раніше дня їх прийняття [20]. Отже, за цим проектом Закону зазначені акти Кабінету Міністрів України відрізняються за критерієм їх дії у часі.

Проте, на нашу думку, цей критерій є недостатнім при ухваленні урядових рішень у формі постанов. Адже, оприлюднення правового акту і набрання ним чинності є завершальними стадіями будь-якого нормотворчого процесу. Вибір же форми акту здійснюється Кабінетом Міністрів України на початкових стадіях цього процесу, а саме на стадіях підготовки до видання і видання його актів.

Вважаємо, що зазначені постанови Кабінету Міністрів України мають відрізнитися насамперед своїм змістом. При цьому перелік питань, з яких ухвалюватимуться постанови Кабінету Міністрів України ненормативного характеру, має бути закріплений на законодавчому рівні, наприклад в проекті Закону України “Про Кабінет Міністрів України”. Це дозволить не лише впорядкувати практику Кабінету Міністрів України з ухвалення постанов, а й відмежувати індивідуальні постанови від розпоряджень Кабінету Міністрів України. Окрім цього, питання нормативності постанов Кабінету Міністрів України має бути однозначно вирішено в обох зазначених проектах законів.

Про видання Кабінетом Міністрів України постанов ненормативного характеру також свідчать окремі положення указів Президента України.

Так, в указі Президента України від 13 грудня 1996 року “Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені “Офіційний вісник України” [21] зазначається, що в цьому бюлетені публікуються закони України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер. Згідно з Указом Президента України від 27 червня 1996 року “Про Єдиний державний реєстр нормативних актів” [22] до цього реєстру включаються постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України. Очевидно, що державний реєстр нормативних актів вже за своїм визначенням не може містити в собі акти ненормативного характеру.

Не обходить це питання і розпоряджень Кабінету Міністрів України. Адже, останні також, згідно з цими указами, віднесені до категорії нормативних. Проте, за Тимчасовим Регламентом Кабінету Міністрів України його розпорядження видаються з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших питань ненормативного характеру [24]. Відтак, у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України мають

ухвалюватися рішення ненормативного змісту, що не завжди має місце. Це питання є предметом окремого аналізу.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що практика ухвалення Кабінетом Міністрів України постанов ненормативного характеру не є негативною. Окрім цього, така практика має досить давнє коріння, причому визначене законодавчо. Так, в статті 32 Закону Української РСР “Про Раду Міністрів Української РСР” від 19 грудня 1978 року було передбачено, що рішення Ради Міністрів Української РСР, які носять нормативний характер або мають важливе народногосподарське і загальне значення, видаються у формі постанов [26]. Отже, питання не в тому, що постановам Кабінету Міністрів України не можуть вирішуватися питання ненормативно-правового характеру, а в тому, що сьогодні це не закріплено на законодавчому рівні. Запропонований же проектом Закону України “Про Кабінет Міністрів України” поділ постанов Кабінету Міністрів України на нормативні і ненормативні має бути уточнений. Вважаємо, що це необхідно зробити шляхом визначення кола питань, з яких ухвалюватимуться нормативно-правові постанови Кабінету Міністрів України, а з яких ненормативні. До речі, саме так вирішено питання стосовно указів і розпоряджень Президента України.

### Література

1. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. — М.: Юридическая литература, 1972. — С. 20.
2. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 149.
3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. — С. 247.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року. Офіційне видання. — К., 1996. — С. 43.
8. Апт Л. Ф. Формы выражения и изложения правовых норм в нормативных актах: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1973; Белов Г. А. Содержание и форма социалистического права: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1965; Васильев А. М. Нормативные акты советского социалистического государства. Лекции для студентов ВЮЗИ. — М., 1955; Исаев И. А. Проблема правовой формы в советской юридической науке 20-х годов // Правоведение. — 1983. — № 2; Лаврова Н. М. Форма актов государственного управления: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1987; Мицкевич А. В. Акты высших органов советского государства. — М.: Юрид. лит. 1967; Федосеев А. А. Нормативные акты Советского государства и формы их выражения: Дис. ... канд. юрид. наук. — Л., 1964; Шабуров А. С. Формальная определенность права: Дис. ... канд. юрид. наук. — Свердловск, 1973; Шебанов А. Ф. Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве // Советское государство и право. — 1964. — № 7; О содержании и формах права // Правоведение. — 1964. — № 2; Вопросы теории нормативных актов в советском праве: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1965.
9. Спиркин А. Г. Философия: Учебник. — 2-е изд. — М.: Гардарики, 2002. — С. 277.
10. Див., напр., А. В. Міцкевич Зазнач. праця. — С. 8.; Лаврова Н. М. Зазнач. праця. — С. 88.
11. Див., напр., Н. М. Лаврова Зазнач. праця. — С. 89.
12. Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская. — М., 1999. — С. 23. Поряд із поняттям змісту акту цими авторами застосовуються такі поняття як “предмет правового акту”, “правовий зміст”.
13. Шебанов А. Ф. Нормативные акты советского государства: Лекции юридического факультета. — М., 1956. — С. 6, 7.
14. Міцкевич А. В. Зазнач. праця. — С. 34.
15. Николаева М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. — М.: Юрид. лит., 1975. — С. 7.
16. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і факультетів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін. / За ред. Ю. П. Битяка. — Харків: Право, 2000. — С. 37.
17. Див.: Офіційний вісник України — 2000. — №24. — Ст. 994.
18. Див. напр.: Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристь, 1999. — С. 176.
19. Див.: Вісник Вишого арбітражного суду України. — 2000. — № 2.
20. Про Кабінет Міністрів України: Проект закону № 0905 — Н. (Подано до Верховної Ради України 07. 02. 2001 року) [http://www.zakon.gov.ua/data/zp/html/0905-N\\_2001-02-07\\_I.html](http://www.zakon.gov.ua/data/zp/html/0905-N_2001-02-07_I.html). — Ст. 53.
21. Див.: Офіційний вісник України. — 1998. — № 20. — Ст. 727.
22. Див.: Урядовий кур'єр. — 1996. — № 122-123. — С. 6.
23. Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 24. — Ст. 994.
24. Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1979. — № 1 — Ст. 7.

УДК 342.922:35.07

**В. А. Дерещ**  
аспірантка Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України

## ПІДПОРЯДКУВАННЯ В УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИНАХ, В ЯКИХ ПЕРЕБУВАЮТЬ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Дослідження системи органів виконавчої влади України неможливе без розгляду управлінських відносин, в яких перебувають ці органи. Одним із станів (режимів) відносин між органами виконавчої