

УДК 342
DOI

О. Є. Панфілов

orcid.org/0000-0003-2259-0403

кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

А. Л. Калімбет

orcid.org/0000-0002-6200-0036

кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ХАРАКТЕРИСТИКА ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТУ

Актуальність теми. Благополуччя та достаток будь-якої держави, крім іншого, залежать від якісної організації та стабільного функціонування публічної влади, тому одним із найважливіших завдань є формування якісної системи публічного адміністрування. Окреме місце серед суб'єктів публічної адміністрації посідає Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів державної виконавчої влади. Реформування національного законодавства й узгодження його зі стандартами Європейського Союзу привели до зміни якісно-змістовних елементів адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України, що опосередковує необхідність теоретичного переосмислення його місця в системі суб'єктів адміністративного права. Зазначене актуалізує потребу окреслення адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України.

Суттєвий науковий внесок у розроблення концептуальних засад адміністративно-правового статусу було зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, А.П. Коренев, О.С. Лагода, В.О. Омелян, В.С. Нерсисянц, Ю.Н. Стариков, Ю.О. Тихомирова О.А. Папкова, багатьма іншими. Водночас значна кількість питань, пов'язаних із визначенням адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України залишаються невирішеними, особливо в контексті тих змін, які протягом останніх років стосувалися системи суб'єктів публічного адміністрування, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є окреслення сутності адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України, характеристика його змістових складових частин.

Виклад основного матеріалу. Єдиного тлумачення поняття «адміністративно-правовий статус» не вироблено дотепер. Загалом, вказана категорія адміністративного права являє собою сукупність конкретно визначених суб'єктивних

прав та обов'язків, які закріплюються за відповідним суб'єктом визначеними нормативно-правовими актами та гарантуються державою.

Специфіка адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень полягає в його структурі. У результаті узагальнення думок учених-адміністративістів уявляється можливим виокремити такі елементи адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України: 1) нормативно-правова основа; 2) принципи функціонування; 3) мета та завдання; 4) компетенція; 5) порядок формування; 6) порядок ухвалення рішень.

Нормативно-правову основу функціонування Кабінету Міністрів України становить сукупність правових норм, що містяться в нормативно-правових актах: а) загального характеру, які регулюють діяльність органів виконавчої гілки влади загалом (наприклад, положення Конституції України (ст. ст. 6, 19) [1], Кодекс адміністративного судочинства [2], Закон України «Про адміністративні послуги» [3]); б) спеціального характеру, які регулюють діяльність Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади (наприклад, положення Конституції України (розд. VI) [1], Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [4], Регламент Кабінету Міністрів України [5], Закон України «Про склад Кабінету Міністрів України» [6])

Що стосується принципів функціонування як елементу адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України, то варто зазначити, що вказаний суб'єкт зобов'язаний дотримуватися: а) загальних принципів адміністративно-правового регулювання – верховенства права та належного врядування [7, с. 67–76]; б) спеціальних принципів, які визначено у профільному законодавстві, а саме принципів поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності [4].

Уявляється важливим звернути увагу на сутність та значення окремих принципів діяльності Кабінету Міністрів України. Так, принцип поділу державної влади в діяльності Кабінету Міністрів України спрямовано на встановлення заборони передачі повноважень, які встановлено для вищого органу в системі органів виконавчої влади, суб'єктам законодавчої чи судової гілки влади, важливою конституційною гарантією функціональної несумісності діяльності окремих гілок державної влади є застосування інституту виключної компетенції.

Принцип безперервності прописаний на рівні Конституції України [1] та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [4]. Так, у ч. 5 ст. 115 Основного закону зазначено, що Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новоствореного Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістьдесят днів. Це означає, що безпосереднє здійснення владних повноважень не може бути перерване, а повинне тривати постійно.

Принцип колегіальності має прояв у ч. 3 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [4], яка встановлює, що Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, він ухвалює рішення після обговорення питань на його засіданнях. Колегіальність виступає чинником, що дозволяє поєднати знання, досвід, професіоналізм різних осіб в ухваленні рішень, що висловлює загалом волевиявлення Кабінету Міністрів та сприяє кращій виконавчій дисципліні щодо впровадження урядових рішень.

Принцип солідарної відповідальності має прояв у тому, що члени Кабінету Міністрів України однаково відповідальні за спільні заходи, що проводяться урядом, або за загальний напрям урядової політики. Міністри несуть солідарну відповідальність за політику і рішення уряду, навіть якщо будь-який міністр формально не брав участі в ухваленні того чи іншого рішення або був проти нього.

Метою функціонування Кабінету Міністрів України як суб'єкта публічної адміністрації є забезпечення публічних інтересів, а також здійснення належного публічного адміністрування в тих сферах суспільних відносин, у межах яких його наділено повноваженнями. Завдання як елемент адміністративно-правового статусу спрямовано на конкретизацію мети та відображено на нормативному рівні. Основні завдання Кабінету Міністрів України прямо названі та закріплені у ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [4]. До них належать такі: забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, дотримання Конституції та законів України, актів Президента України, ужиття

заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості, забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінкової, інвестиційної, зокрема й амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм, багато інших [4].

Важливість якісної реалізації визначених завдань Кабінету Міністрів України підкреслюється суспільною необхідністю, адже від ефективності діяльності Кабінету Міністрів України залежить стан забезпеченості конституційних прав і свобод громадян, розвиток демократичної держави.

Компетенція як ядро адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України складається із сукупності визначених повноважень, які надано суб'єкту в межах конкретного предмета відання для виконання функціонального призначення. Отже, компетенція складається із трьох елементів: повноваження, предмет відання, функції.

Загалом, Кабінет Міністрів є суб'єктом загальної компетенції, тому що спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, дотримання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина [4].

До предмета відання Кабінету Міністрів України віднесено сфери суспільних відносин, у межах яких можуть бути реалізовані закріплені за Кабінетом Міністрів України повноваження, а саме суспільні відносини у сферах: економіки, фінансів, трудових відносин, зайнятості населення, трудової міграції, оплати й охорони праці, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина тощо [4].

Повноваження як елемент адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України є сукупністю прав та обов'язків, якими наділено цього суб'єкта. Повноваження визначають міру можливої поведінки та встановлюють види такої поведінки. Повноваження завжди чітко виписані в нормативному акті про відповідного суб'єкта публічної адміністрації. Вихід за межі таких повноважень (їх невиконання, неналежне виконання) є неприпустимим і карається законом.

Основні повноваження Кабінету Міністрів України встановлено ст. 116 Конституції України [1] та конкретизовано спеціальним

законодавством. Можливим видається виокремлення груп повноважень вищого органу виконавчої влади, а саме: 1) політичні (визначення політичних пріоритетів, напрямів роботи міністерств); 2) управлінські (керівництво міністерствами); 3) організаційні (внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації урядових органів у системі міністерств); 4) нормативно-правові (погодження законопроектів та інших нормативних документів), кадрові (внесення пропозицій щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників міністерств), представницькі (ведення переговорів і укладання міжнародних договорів України, відповідно до наданих повноважень). Крім того, Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за дотриманням органами виконавчої влади Конституції України й інших актів законодавства України, уживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів.

Функції як структурний елемент компетенції Кабінету Міністрів України визначаються як частини змісту діяльності (напрями, види), яку здійснює Кабінет Міністрів України, які характеризуються відповідною цільовою самостійністю та якісною однорідністю і спрямовані на забезпечення виконання цілей і завдань публічного адміністрування [8]. Слушною видається думка Є.І. Білокур щодо функцій Кабінету Міністрів України, які можна поділити на соціально орієнтовані та внутрішньо орієнтовані [8]. Соціально орієнтовані функції Кабінету Міністрів України характеризують безпосередньо процес впливу вищого органу виконавчої влади на суспільні процеси (керовані об'єкти). Через ці функції виявляються основний сенс і зміст публічного адміністрування, реалізується його призначення щодо виконання своїх обов'язків перед суспільством. Внутрішньо орієнтовані функції Кабінету Міністрів України спрямовані всередину вищого органу виконавчої влади і здійснюються для забезпечення умов нормального функціонування цього органу, його належної самоорганізації та самозбереження.

До структури адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України віднесено порядок його формування. Відповідно, це суб'єкт публічної адміністрації, який формується шляхом призначення. Водночас Прем'єр-міністр як очільник Кабінету Міністрів України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, а члени Кабінету Міністрів України призначаються на посади Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України

від конституційного складу Верховної Ради України. Що стосується призначення на посаду членів Кабінету Міністрів України, то такі призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України, але Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України.

Строк повноважень Кабінету Міністрів України становить період до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України. Припинення повноважень Кабінету Міністрів України можливе за таких умов, як: 1) складання повноважень; 2) відставка. У другому випадку припинення повноважень пов'язано з: ухваленням Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України; відставки Прем'єр-міністра України; смерті Прем'єр-міністра України. Проте, незважаючи на випадки припинення повноважень, Кабінет Міністрів України продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України [4].

Щодо порядку ухвалення рішень Кабінетом Міністрів України, то основоположні його характеристики такі: 1) ухвалює рішення у формі постанов та розпоряджень; 2) постанови і розпорядження є обов'язковими для виконання; 3) рішення вважається ухваленим, коли за нього проголосувала більшість посадового складу Кабінету Міністрів України; 4) акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України; 5) право ініціативи в ухваленні рішень мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; 6) постанови та розпорядження підлягають обов'язковій реєстрації й оприлюдненню на офіційному вебсайті Кабінету Міністрів України, що здійснюється у встановленому порядку тощо [4].

Процедура набрання чинності актами Кабінету Міністрів України відрізняється залежно від виду акта. Так, постанови, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності із дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування. Що стосується постанов або їхніх окремих положень, що містять інформацію з обмеженим доступом, то такі не підлягають опублікуванню і набирають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими постановами не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Що стосується розпоряджень як актів Кабінету Міністрів України, то варто додати, що вони набирають чинності з моменту їх ухвалення, якщо цими розпорядженнями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності [4].

Висновки. Шляхом аналізу нормативно-правових актів, наукових напрацювань учених-правників встановлено, що адміністративно-правовий статус являє собою сукупність конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплюються за відповідним суб'єктом визначеними нормативно-правовими актами та гарантовані державою. Визначено, що структура адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України містить такі елементи, як: 1) нормативно-правова основа; 2) принципи функціонування; 3) мета та завдання; 4) компетенція; 5) порядок формування; 6) порядок ухвалення рішень.

Звернуто увагу на те, що Кабінет Міністрів України повинен дотримуватися загальних принципів адміністративно-правового регулювання – верховенства права та належного врядування, а також спеціальних принципів, які визначено у профільному законодавстві, а саме принципів поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 02.12.2020).
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 02.12.2020).
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 02.12.2020).
4. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#n62> (дата звернення: 02.12.2020).
5. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.12.2020).
6. Про склад Кабінету Міністрів України : Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1574/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1574/99#Text> (дата звернення: 02.12.2020).
7. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
8. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2015. 194 с.

Анотація

Панфілов О. Є., Калімбет А. Л. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: характеристика поняття та змісту. – Стаття.

У статті досліджено поняття і сутність адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України, виокремлено та проаналізовано його складові частини

з урахуванням сучасних правових реалій. Встановлено, що адміністративно-правовий статус являє собою сукупність конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплюються за відповідним суб'єктом визначеними нормативно-правовими актами та гарантовані державою.

Виокремлено структуру адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України шляхом детермінування таких елементів, як: 1) нормативно-правова основа; 2) принципи функціонування; 3) мета та завдання; 4) компетенція; 5) порядок формування; 6) порядок ухвалення рішень.

Визначено, що нормативну основу діяльності Кабінету Міністрів України становлять акти загального характеру, які встановлюють основні положення про органи виконавчої влади, і акти спеціального характеру, які конкретизують усі важливі аспекти діяльності Кабінету Міністрів України.

Доведено, що метою функціонування Кабінету Міністрів України як суб'єкта публічної адміністрації виділено забезпечення публічних інтересів, а також здійснення належного публічного адміністрування в тих сферах суспільних відносин, у межах яких його наділено повноваженнями. Завдання як елемент адміністративно-правового статусу спрямовано на конкретизацію мети та відображено на нормативно-му рівні.

Встановлено, що компетенція Кабінету Міністрів України складається з таких трьох елементів, як: повноваження, предмет відання, функції. Визначено, що повноваження є сукупністю прав та обов'язків, якими наділено вищий орган виконавчої влади. Як предмет відання визначаються сфери суспільних відносин, у межах яких можуть бути реалізовані закріплені за Кабінетом Міністрів України повноваження.

Виділено, що функції як структурний елемент компетенції Кабінету Міністрів України можна поділити на соціально орієнтовані та внутрішньо орієнтовані. Визначено, що через соціально орієнтовані функції Кабінету Міністрів України функції виявляється основний сенс і зміст публічного адміністрування, реалізується його призначення щодо виконання своїх обов'язків перед суспільством. Визначено, що внутрішньо орієнтовані функції Кабінету Міністрів України спрямовані всередину вищого органу виконавчої влади і здійснюються для забезпечення умов нормального функціонування цього органу, його належної самоорганізації та самозбереження.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, Кабінет Міністрів України, публічне адміністрування, публічний інтерес, компетенція.

Summary

Panfilov O. E., Kalimbet A. L. Administrative and legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine: characteristics of the concept and content. – Article.

The article examines the concept and essence of the administrative and legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine, identifies and analyzes its components, taking into account modern legal realities. It is established that the administrative-legal status is a set of specifically defined subjective rights and obligations, which are assigned to the relevant entity by certain regulations and guaranteed by the state.

The structure of the administrative and legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine by determining such elements as: 1) regulatory framework; 2) principles of functioning; 3) purpose and objectives; 4) competence; 5) the order of formation; 6) the decision-making procedure.

It is determined that the normative basis of the Cabinet of Ministers of Ukraine consists of acts of general, which establish the basic provisions on executive bodies and acts of special nature, which specify all important aspects of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

It is proved that the purpose of the Cabinet of Ministers of Ukraine as a subject of public administration is to ensure public interests, as well as the implementation of proper public administration in those areas of public relations, within which it is endowed with powers. In turn, the task as an element of administrative and legal status is aimed at specifying the goal and reflected at the regulatory level.

It is investigated that the competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine consists of such three elements as powers, subject of jurisdiction, functions, revealed features of these components. It is established that powers are a set of rights and responsibilities vested in the highest executive body. The subject of jurisdiction is the

spheres of public relations, within which the powers assigned to the Cabinet of Ministers of Ukraine may be exercised.

It is highlighted that the functions as a structural element of the competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine can be divided into socially-oriented and internally-oriented. It is established that through the socially-oriented functions of the Cabinet of Ministers of Ukraine the main meaning and content of public administration is revealed, its purpose in fulfilling its duties to society is realized. It is determined that the internally oriented functions of the Cabinet of Ministers of Ukraine are directed inside the highest body of executive power and are carried out to ensure the conditions for the normal functioning of this body, its proper self-organization and self-preservation.

Key words: administrative legal status, Cabinet of Ministers of Ukraine, public administration, public interest, competence.