

**ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ**

**ОСАУЛЕНКО Світлана Вікторівна**

УДК 342.97:342.518(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС  
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес,  
фінансове право, інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Одеса – 2010

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник** доктор юридичних наук, професор  
***КІВАЛОВ Сергій Васильович***,  
Одеська національна юридична академія,  
Президент

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
***ГОЛОСНІЧЕНКО Іван Пантелейович***  
Київський національний технічний університет  
Київський політехнічний інститут,  
завідувач кафедри адміністративного,  
фінансового та господарського права;

кандидат юридичних наук, професор  
***КАЛАЯНОВ Дмитро Петрович***  
Одеський університет внутрішніх справ,  
начальник кафедри управління  
та інформаційно-технічного забезпечення  
органів внутрішніх справ

Захист відбудеться 9 липня 2010 р. о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 4 червня 2010 р.

Вчений секретар спеціалізованої вченої ради

**Л.Р. Біла-Тіунова**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Наукові дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного права завжди є актуальними, що обумовлюється можливістю цих суб'єктів ефективно здійснювати свої завдання, функції, компетенцію і повноваження, права та обов'язки, місцем у системі державного управління. Особлива увага в науковій літературі приділяється встановленню адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади, які посідають важливе місце серед органів державної влади, забезпечуючи реалізацію законів, законності, дотримання прав та свобод особи, загальнодержавних програм. З огляду на те, що вищим органом виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, визначення його адміністративно-правового статусу, взаємовідносин з іншими органами державної влади, вищими посадовими особами, зокрема Президентом України та Головою Верховної Ради України, набувають особливого значення у контексті здійснення адміністративної реформи та подальшого удосконалення чинного законодавства.

Актуальність теми дисертації зростає й з огляду на ті зміни, які відбулися в політичному і правовому житті України і які знайшли своє відображення в національному законодавстві, насамперед, внесення змін і доповнень до Конституції України щодо правового статусу Кабінету Міністрів України і прийняття Закону «Про Кабінет Міністрів України» (2008 р.).

Приведення адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України у відповідність до цілей та пріоритетів сучасного розвитку України, докорінних змін у змісті його діяльності та компетенції як вищого органу в системі органів виконавчої влади та вдосконалення функцій, контрольної діяльності, форм та методів у сфері державного управління значною мірою залежить від науково-теоретичних напрацювань і створення цілісної теоретичної бази щодо органів виконавчої влади.

Теоретико-методологічним підґрунтям дисертації стали праці таких відомих учених як: В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Бачило, Л. Біла, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Є. Додін, А. Заєць, І. Залюбовська, Д. Калаянов, В. Карташкін, С. Ківалов, А. Коваленко, Б. Кормич, В. Краснов, Л. Кривенко, В. Лафітський, Г. Мальцев, О. Марцеляк, О. Мурашин, Н. Нижник, Л. Окуньков, М. Орзіх, В. Погорілко, В. Савицький, Н. Саліщева, О. Скаун, Ю. Соколова, Ю. Тихомиров, О. Фрицький, Ю. Фрицький, Н. Хаманєва, О. Харитонова, В. Цветков, М. Цвік, В. Шаповал, М. Якимчук, Х. Ярмакі та ін.

Їхні напрацювання збагатили юридичну науку і створили теоретичний фундамент для подальших наукових досліджень проблемних питань органів державного управління. Водночас, переважна більшість цих напрацювань стосується окремих (хоча і досить важливих) аспектів адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України, що зумовлює необхідність здійснення цілісного наукового дослідження зазначеної проблеми з урахуванням змін у чинному законодавстві.

Нормативну базу дисертації становлять Конституція України, чинні законодавчі та інші нормативно-правові акти, що регламентують діяльність вищого органу виконавчої влади.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дослідження теми дисертації здійснювалося відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії «Теоретико-правове забезпечення реалізації адміністративної реформи в Україні», що є складовою частиною теми «Традиції і новачі у сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0101U001195), дослідження якої здійснюється в Одеській національній юридичній академії.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні сутності та змісту адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України, розробленні пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення законодавства про Кабінет Міністрів України.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі завдання:

дослідити наукову думку щодо адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України, визначити наукові підходи та основні напрямки дослідження;

охарактеризувати нормативно-правові акти, що визначають адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України у контексті основних напрямків удосконалення системи і структури державних органів;

визначити поняття «адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України», його зміст, установити стан його законодавчого регулювання;

розкрити особливості Кабінету Міністрів України як суб'єкта державного управління;

здійснити класифікацію основних форм та методів діяльності Кабінету Міністрів України у сфері державного управління;

визначити зміст та напрямки контрольної діяльності Кабінету Міністрів України як суб'єкта державного управління;

визначити зміст та особливості процедури підготовки та прийняття правових актів Кабінету Міністрів України та шляхи удосконалення її правового регулювання;

сформулювати висновки та рекомендації щодо удосконалення законодавства про адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України.

*Об'єктом дослідження* є правовий статус Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України.

*Методи дослідження.* В основі здійсненого дослідження лежить діалектичний метод, а саме ті основні принципи, які становлять його зміст – всебічний зв'язок явищ і процесів, закономірності становлення і розвитку буття

та пізнання, що осмислюються за допомогою всієї історично сформованої системи категорій та законів. Загальнонауковий діалектичний метод пізнання дозволив дослідити сутність і зміст адміністративно-правового статусу вищого органу виконавчої влади. Формально-юридичний метод дав можливість здійснити аналіз і з'ясувати зміст нормативних актів, що забезпечують державне регулювання відносин у сфері вищої виконавчої влади, надати пропозиції щодо усунення прогалин та удосконалення нормативної бази (п.п. 1.2, 1.3). Логіко-семантичний метод допоміг визначити окремі ключові поняття, зокрема „адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України” (п. 2.1). Системний метод дозволив здійснити розгляд об'єкта, явищ, процесів як цілісної функціональної системи, як інтегрованого цілого (п.п. 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3). Структурно-функціональний метод дозволив всебічно розглянути адміністративно правовий статус Кабінету Міністрів України (п.п. 2.2, 2.3, 3.1). У результаті системно-функціонального аналізу було: а) отримано розгалужену і взаємозалежну картину зв'язків частин та елементів досліджуваного об'єкта; б) досліджено взаємозв'язки частин та елементів як між собою, так і з іншими, більш широкими чи більш вузькими системами; в) визначено функції структурних частин об'єкта. Порівняльно-правовий метод дозволив виокремити найбільш загальні ознаки адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України (п.п. 1.2, 3.2).

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є одним із перших в Україні комплексних наукових досліджень, яке присвячене визначенню адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України у контексті Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (2008 р.). У результаті здійсненого дослідження отримано такі основні результати:

***уперше:***

визначено, що сутність адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України, як системи взаємопов'язаних і взаємообумовлених елементів, характеризується як: створення, організацію і припинення діяльності, завдання і функції, компетенція і повноваження, форми і методи управлінської діяльності, контроль та правові акти;

визначено, що відповідальність, як складова адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України, відсутня, оскільки Кабінет Міністрів України несе політичну відповідальність яка є складовою конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України.

сформульовано визначення поняття «адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України» як визначених у нормах адміністративного права завдань, функцій, обов'язків і прав Кабінету Міністрів України;

***удосконалено:*** понятійний апарат основних термінів: «політична посада», «адміністративно-правовий статус Прем'єр-міністра України», «форми діяльності Кабінету Міністрів України», «методи діяльності Кабінету Міністрів України»;

***набули подальшого розвитку:***

особливості адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України як діяльності Уряду, яка здійснюється одночасно через політичну функцію та функцію державного управління у тісному взаємозв'язку з діяльністю інших органів державної влади;

загальні функції Кабінету Міністрів України у сфері державного управління (організація, планування, координація, державне регулювання, контроль, організація роботи з кадрами, інформаційне забезпечення урядової діяльності);

класифікація форм діяльності Кабінету Міністрів України у сфері державного управління за: а) внутрішнім і зовнішнім спрямуванням; б) умовами здійснення; в) адресатом; г) характером правовідносин; д) юридичними наслідками;

методи діяльності Кабінету Міністрів України у сфері державного управління як методи переконання, примусу, заохочення, прямого та непрямого впливу;

особливості контрольної діяльності Кабінету Міністрів України, характеристика її суб'єктів та об'єктів, класифікація видів контролю;

**сформульовано** конкретні пропозиції щодо подальшого удосконалення Закону України «Про Кабінет Міністрів України», прийняття Законів: «Про нормотворчу діяльність Кабінету Міністрів України» та «Про контроль у державному управлінні України».

**Практичне значення одержаних результатів дослідження** полягає у тому, що його положення, висновки та пропозиції можуть бути використані у:

науково-дослідницькій сфері – для подальших досліджень загальнотеоретичних питань щодо вдосконалення правового регулювання адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України;

правотворчості – для удосконалення Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Регламенту Кабінету Міністрів України, а також для розширення бази правового регулювання діяльності Кабінету Міністрів України через прийняття Законів України «Про нормотворчу діяльність Кабінету Міністрів України» та «Про контроль у державному управлінні України»;

навчальному процесі – при викладанні дисципліни «Адміністративне право», «Адміністративний процес».

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення дисертації обговорювалися на науково-практичних конференціях: «Українське адміністративне право: становлення та перспективи реформування» (м. Одеса, 2007); «Правове життя сучасної України» (Одеса, 2007 р.); «Актуальні проблеми національного законодавства» (м. Кіровоград, 2008 р.); «Актуальні проблеми національного законодавства» (м. Кіровоград, 2009 р.); «Політико-правове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» (м. Одеса, 2009 р.).

**Публікації.** Основні теоретичні положення, висновки і пропозиції дисертаційного дослідження знайшли своє відображення у 9 публікаціях, 5 із яких опубліковано у наукових фахових виданнях, перелік яких затверджений ВАК України.

**Структура дисертації** визначена метою та завданнями дослідження і складається із вступу, 3 розділів, що містять 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел.

Загальний обсяг дисертації становить 218 сторінок, у тому числі 191 сторінка основного тексту, список використаних джерел становить 266 найменувань і розташований на 27 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача у їх одержанні, наведено відомості щодо апробації та публікації результатів дослідження.

У **першому розділі «Теоретико-правові засади адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України»**, який складається із трьох підрозділів, здійснено аналіз історіографії проблематики за радянський період, прослідковано і проаналізовано правове регулювання адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України з 1991 р. до теперішнього часу.

У **підрозділі 1.1. «Історіографія проблематики адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України»** проаналізовано дисертаційну, монографічну, спеціальну літературу з проблем становлення та розвитку адміністративно-правового статусу Ради Міністрів УРСР (радянський період) та Кабінету Міністрів України (період незалежності України).

Зазначається, що за радянського періоду проблеми адміністративно-правового статусу Ради Міністрів СРСР висвітлювалися переважно в контексті правового статусу органів виконавчої влади в роботах І. Кузнецова (здійснював розгляд основних методів та правових форм реалізації урядової компетенції), І. Муксінова (основні дослідження були присвячені урядовому статусу союзної республіки), Б. Лазарева (висвітлював правовий статус органу виконавчої влади), Д. Яковенко, Л. Юзькова (вивчали конституційні основи організації та діяльності урядової влади) та інших авторів. Окремий напрямок досліджень в радянський період становили праці В. Цветкова, Д. Бахраха, В. Рижова, в яких розглядалося державне управління як форма реалізації виконавчої влади.

Встановлено що проблематика теми дослідження висвітлюється у наукових працях відомих учених і фахівців, серед яких В. Авер'янов, О. Андрійко, Н. Армаш, Г. Атаманчук, І. Бачило, Д. Бахрах, І. Голосніченко, Є. Додін, С. Ківалов, М. Орзіх, О. Фрицький, Ю. Фрицький, В. Шаповал, Н. Янюк та ін.

Із проголошенням незалежності України і прийняттям Конституції України проблеми діяльності виконавчої влади, Кабінету Міністрів України, як вищого органу державного управління, знайшли своє відображення у працях В. Авер'янова, О. Андрійко, Д. Битяка, Ф. Веніславського, А. Зайця, В. Коваленка, Л. Кривенко, Р. Михеєнка, Н. Нижник. Зокрема В. Авер'яновим, Р. Михеєнко досліджувалися питання правового статусу Кабінету Міністрів, його

конституційних засад, забезпечення прав людини у сфері виконавчої влади; О. Андрійко досліджувала питання державного контролю у сфері виконавчої влади, її формування та функціонування; Н. Нижник – засади взаємовідносин влад, у тому числі і вищого органу виконавчої влади; М. Орзіх – конституційний статус Кабінету Міністрів України.

На позитивні зміни статусу Кабінету Міністрів України в умовах адміністративної реформи вказують у своїх статтях В. Авер'янов, О. Дьомін, І. Голосніченко, М. Стахурський, В. Кампо. Разом із тим, фахівці зазначають певну безсистемність проваджуваних заходів та їхню суперечливість. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України як органу управління в період адміністративної реформи розглядає А. Дуда, який робить спробу комплексного підходу до наявних проблем у зазначеній сфері.

Зазначається, що у 80 – 90-х рр. минулого століття дослідження окремих аспектів статусу Кабінету Міністрів України значно активізувалися. Так, у працях В. Колпакова розглядаються правові акти Кабінету Міністрів України як акти виконавчого органу влади, адресовані органам управління, їх посадовим особам і класифікуються крізь призму державного управління. О. Томкіна досліджує місце нормативно-правових актів Уряду в системі джерел адміністративного права, класифікуючи та характеризуючи процедуру їх видання та механізм реалізації.

Зроблено висновок про те, що представниками адміністративного права здійснено певні напрацювання у зазначеній сфері: створено понятійний апарат, а саме: сформульовано визначення поняття «суб'єкт адміністративного права», «адміністративно-правовий статус», «адміністративно-правовий статус посадової особи», інших публічних осіб та органів виконавчої влади; визначено правовідносини, в яких суб'єкти адміністративного права можуть реалізувати свій статус; охарактеризовано повноваження та компетенцію окремих органів виконавчої влади. Що стосується безпосередньо адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України, то наукових фундаментальних досліджень із цієї проблематики надзвичайно мало, монографічні праці фактично відсутні, отже, ця проблема залишається недостатньо дослідженою.

У **підрозділі 1.2. «Розвиток законодавства України про адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України (1991–1996 рр.)»** аналізуються правові акти зазначеного періоду з обґрунтуванням положень про те, що Уряд України до прийняття Конституції України 1996 року мав формально закріплений статус найвищого виконавчого і розпорядчого органу державної влади. Зроблено висновок про певний вплив на адміністративно-правовий статус Уряду інституту президентства та форм правління. Зокрема, якщо при парламентській формі правління в Україні (липень 1990 р. – грудень 1991 р.) Кабінет Міністрів України підпорядковувався Верховній Раді України, то за встановлення президентсько-парламентської форми правління він перепідпорядковувався Президентові України.

Акцентовано увагу на проблемних питаннях реалізації адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України: а) задекларований

конституційний статус Кабінету Міністрів України, як вищого органу в системі виконавчої влади, не був забезпечений в реальному житті; б) Президент України одноособово вирішував питання, пов'язані з припиненням повноважень членів Кабінету Міністрів України, тоді як їхнє призначення здійснювалось і за участі інших владних суб'єктів – Верховної Ради України і Прем'єр-міністра України; в) Верховну Раду України було відсторонено від процедури формування Кабінету Міністрів України і в результаті позапарламентської процедури його формування він не міг мати політичної підтримки законодавчого органу; г) парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України був недостатньо ефективним, оскільки конституційно не було встановлено його форми і процедури здійснення; д) відсутність реальних важелів впливу Прем'єр-міністра України на кадрову політику у сфері виконавчої влади, втручання в діяльність Уряду служб Президента України призводило до дублювання його функцій, обмежувало діяльність Кабінету Міністрів України щодо організації й координації виконавчої влади.

У **підрозділі 1.3. «Законодавче регулювання адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів в умовах адміністративної реформи»** зроблено висновок про те, що правове регулювання адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України в сучасних умовах здійснюється відповідно до завдань адміністративної реформи, Конституції України (зі змінами і доповненнями, 2004 р.), Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (2008 р.).

Охарактеризовано зміни в законодавчому регулюванні статусу Кабінету Міністрів України в умовах адміністративної реформи: а) здійснено конституційне обмеження повноважень Президента України щодо організації та діяльності Кабінету Міністрів України, який має враховувати позиції парламентської більшості; б) розширено кадрові повноваження Верховної Ради України та парламентської коаліції у процедурі формування Кабінету Міністрів України; в) Кабінет Міністрів України вперше за роки незалежності отримав самостійність у процедурі формування свого штату і підбору кандидатур на посади, а також кадрові повноваження щодо міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; г) Кабінет Міністрів України як вищий орган в системі органів виконавчої влади отримав владні повноваження спрямовувати й координувати роботу підзвітних та підконтрольних йому міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з правом скасовувати їх нормативні акти.

Звернено увагу на окремі недоліки у проведенні адміністративної реформи, які впливають на реалізацію адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України: недостатність наукового обґрунтування напрямів та шляхів реформування органів виконавчої влади; відсутність програми впровадження заходів реформування виконавчої гілки влади; неузгодженість із стратегічною політикою соціально-економічного розвитку України.

У **другому розділі «Кабінет Міністрів України як суб'єкт державного управління»**, який складається із трьох підрозділів, досліджуються завдання, функції, форми та методи діяльності

Кабінету Міністрів України, особливості його адміністративно-правового статусу.

*У підрозділі 2.1. «Поняття та особливості адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України»* визначено поняття та елементи адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України, досліджено його істотні ознаки. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України розглянуто у контексті його місця в системі органів державного управління. Увагу акцентовано на особливостях адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України, які характеризуються тим, що урядова діяльність реалізується одночасно через політичні та адміністративні повноваження. При цьому, зміст політичних повноважень Кабінету Міністрів України полягає у здійсненні ним державної політики, а змістом адміністративних повноважень Кабінету Міністрів України є виконавчо-розпорядча діяльність щодо керівництва економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами.

Встановлено, що структуру адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України становлять завдання, функції, права і обов'язки. Особливу увагу приділено відповідальності Уряду. Встановлено, що відповідальність Кабінету Міністрів України є політичною відповідальністю, яка застосовується як до Уряду в цілому, так і до кожного із його членів, зокрема. Тобто ця відповідальність має політичний характер і є складовою конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України. Для адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України характерним є те, що відповідальність лише теоретично може бути його складовою. На теперішній час законодавчо не передбачено відповідальності Кабінету Міністрів України як елемента його адміністративно-правового статусу (підстав, процедури, стягнень).

При визначенні адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України пропонується врахувати такі його істотні ознаки, як: а) тісний взаємозв'язок Уряду з діяльністю інших гілок влади; б) відносна самостійність Уряду в системі єдиної державної влади; в) предметність діяльності Уряду; г) наявність управлінських зв'язків Уряду в системі органів виконавчої влади; д) виконавча діяльність; е) відсутність законодавчо визначеної адміністративної відповідальності як елемента статусу.

З урахуванням особливостей адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України, його істотних ознак та структури, поняття адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України запропоновано розглядати як визначені у нормах адміністративного права завдання, функції, обов'язки і права вищого органу виконавчої влади України.

*У підрозділі 2.2. «Завдання і функції Кабінету Міністрів України як суб'єкта державного управління»* особливу увагу звернено на визначення понять «завдання органу державного управління» і «функції органу державного управління», які є базовими для дефініції «завдання Кабінету Міністрів України і функції Кабінету Міністрів України як суб'єкта державного управління» і з огляду на відсутність єдиної думки щодо цих дефініцій в юридичній літературі.

Аналіз наукової літератури дав можливість установити основні підходи до визначення функцій Кабінету Міністрів України як суб'єкта державного управління: а) підпорядкованість урядових функцій управління цілям та завданням держави; б) розуміння функцій як базових видів діяльності суб'єкта влади, які здійснюються для досягнення запланованого результату; в) їх об'єктивний характер, владно-організаційна сутність; г) специфічність щодо об'єкта управління; д) реалізація функцій Кабінету Міністрів України як основний зміст його діяльності; ж) трансформація функцій Кабінету Міністрів України у нових соціально-економічних умовах.

Зроблено висновок про те, що функціональна спрямованість Кабінету Міністрів України має як загальний, так і спеціальний характер. До загальних функцій Кабінету Міністрів України віднесено функції, які пов'язані з процесами державного управління. Це – функції організації, планування, координації, державного регулювання, контролю, організації роботи з кадрами, інформаційного забезпечення урядової діяльності, сутність, мета і завдання яких розкриваються у дослідженні.

Спеціальні функції Кабінету Міністрів України поділяють на види залежно від сфер управління (вирізняють функції державного управління в адміністративно-політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах). Спеціальні функції Кабінету Міністрів України є численними й різноманітними, вони відображають особливості взаємодії конкретних суб'єктів і об'єктів державного управління.

Сформульовано висновок про те, що підвищенню ефективності реалізації функцій Кабінету Міністрів України сприятиме: а) удосконалення практики підготовки державних прогнозів щодо розвитку сфер та галузей суспільного життя; б) прийняття державних програм за наявності достатньою мірою передбаченого для їх виконання фінансового забезпечення; в) інформаційне забезпечення функціонування системи органів виконавчої влади; г) посилення координаційних зв'язків між урядовими структурами та іншими гілками державної влади.

У *підрозділі 2.3. «Форми і методи діяльності Кабінету Міністрів України як суб'єкта державного управління»* підкреслюються загальні засади взаємодії зазначених категорій – форма діяльності завжди включає способи дії. Так, постанови і розпорядження Уряду встановлюють певні обов'язки щодо організації діяльності, відповідних дій посадових осіб та органів виконавчої влади. З іншого боку, методи знаходять свій прояв у формі діяльності. Так, неможливою є реалізація управлінської дії без відповідного правового акта.

Запропоновано класифікацію форм діяльності Кабінету Міністрів України як суб'єкта державного управління за: а) спрямуванням державного управління (внутрішні: управлінські дії, що мають внутрішньоорганізаційний характер і зовнішні: безпосередній вплив органу виконавчої влади на відповідний об'єкт, що перебуває у його підпорядкуванні); б) умовами здійснення (в умовах надзвичайного стану чи за звичайних станів); в) адресатом суб'єкта (щодо посадової особи чи органу влади); г) характером правовідносин (горизонтальні і вертикальні); д)

юридичними наслідками [правові (прийняття правових актів управління; укладення договорів; здійснення інших юридично значущих дій) та неправові (впровадження організаційних заходів та матеріально-технічних операцій) форми].

Здійснено визначення форм діяльності Кабінету Міністрів України у сфері державного управління як сукупності взаємопов'язаних відповідно до його компетенції та повноважень дій (різносторонніх видів діяльності), нормативно визначених для реалізації поставлених мети, завдань, функцій.

Конкретизовано та визначено, як основні, методи діяльності Кабінету Міністрів України у сфері державного управління – переконання, примус, заохочення, прямий та непрямий вплив.

У третьому розділі **«Зміст адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України»**, який складається із трьох підрозділів, аналізуються урядові повноваження та компетенція, контрольна діяльність і правові акти Кабінету Міністрів України, розглядаються порядок та процедура прийняття правових актів.

У *підрозділі 3.1. «Компетенція та повноваження Кабінету Міністрів України як суб'єкта державного управління»* зазначається, що при аналізі компетенції та повноважень Кабінету Міністрів України слід виходити з того, що компетенція державного органу – це сукупність установлених законом владних повноважень для здійснення функцій і завдань, покладених на нього державою, а повноваження – це сукупність прав та обов'язків органу. Оскільки Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, то його компетенція у більшості випадків є «неподільною», що не заперечує власної компетенції структурних одиниць Кабінету Міністрів України.

Компетенцію та повноваження Кабінету Міністрів України в сучасних умовах проаналізовано за Конституцією України (зі змінами і доповненнями, 2004 р.) та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» (2008 р.), який конкретизував основні урядові конституційні повноваження в окремих сферах (прогнозування та державного регулювання національною економікою, розвитком конкуренції та ринкової інфраструктури, забезпечення захисту та підтримки вітчизняного товаровиробника), значно їх розширив та встановив нові щодо формування системи виконавчої влади. Виокремлено повноваження Кабінету Міністрів України: загальні (організаційна та нормативно-правова діяльність) та спеціальні (перераховані у статті 116 Конституції України).

Зазначається, що визначення компетенції та повноважень Кабінету Міністрів України було б неповним без визначення відносин з іншими державними органами виконавчої влади – Президентом України, Верховною Радою України, Національним банком України, іншими державними органами; органами місцевого самоврядування, які досить детально характеризуються у підрозділі.

Від урядових повноважень та компетенції відокремлюються компетенція і повноваження Прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів. Зокрема, аналіз повноважень Прем'єр-Міністра України дозволив класифікувати їх на: а) владно-публічні; б) кадрові; в) організаційні; г) нормативно-правові; д)

міжнародні повноваження та зробити висновок, що: у здійсненні більшості повноважень Прем'єр-міністр приймає самостійні рішення (наприклад, щодо владно-публічних, організаційних, нормативно-правових повноважень); окремі з повноважень глава Уряду здійснює на засадах колегіальності (наприклад, щодо кадрових повноважень); повноваження глави Уряду охоплюють як сферу прийняття рішення щодо організації та функціонування системи виконавчої влади, так і щодо прийняття рішень стосовно формування структури Кабінету Міністрів України.

У *підрозділі 3.2. «Контроль Кабінету Міністрів України»* значна увага приділяється дослідженню контролюючих урядових повноважень, відповідно до яких Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів, здійснює контроль за додержанням ними законодавства. Як суб'єкти урядового контролю зазначаються Прем'єр-Міністр України, віце-прем'єр-міністри, міністри, які контролюють урядову діяльність та діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади згідно з установленим поділом повноважень. Зроблено висновок про значні контрольні повноваження Секретаріату Кабінету Міністрів України, який здійснює контроль за: а) виконанням органами виконавчої влади актів Кабінету Міністрів України, рішень урядових комітетів, доручень Прем'єр-міністра України, планів організації підготовки проєктів актів, необхідних для реалізації законів України та організації виконання указів Президента України в частині дотримання строків, визначених для їх виконання; б) своєчасним поданням органами виконавчої влади проєктів законів, актів Кабінету Міністрів України, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України та урядовими комітетами.

Як основна функція урядового державного контролю у державному управлінні виокремлюється аналіз наявного стану в контролюючій галузі відповідно до встановлених вимог, відхилень у виконанні поставлених завдань та причин цих відхилень, вжиття оптимальних заходів щодо їх усунення. Звертається увага на здійснення урядової контрольної діяльності в системі контролю за виконанням своїх повноважень та компетенції органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, підконтрольних установ, підприємств, закладів, а також контролю за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.

Зроблено висновок про те, що не всі види урядового контролю реалізуються повною мірою, що обумовлюється: а) недосконалістю нормативно-правової бази, яка регламентує здійснення видів контролю в державному управлінні; б) відсутністю єдиного органу урядового контролю; в) відокремленістю і самостійністю контрольних функцій між суб'єктами урядової влади, іншими чинниками.

У *підрозділі 3.3. «Правові акти Кабінету Міністрів України»* проаналізовано процедуру підготовки й подання проєкту акта до Кабінету Міністрів України, проходження й опрацювання його у Секретаріаті Кабінету

Міністрів України, розгляд в Урядовому комітеті, прийняття акта на засіданні Кабінету Міністрів України, введення акта в дію.

Зазначається, що акти Кабінету Міністрів України належать до джерел адміністративного права у разі регулювання відносин адміністративно-правової сфери, зокрема, такими актами є ті, що: а) закріплюють порядок утворення і правовий стан суб'єктів; б) визначають форми і методи управлінської діяльності; в) встановлюють порядок проходження державної служби, права й обов'язки державних службовців; г) визначають способи і порядок забезпечення законності в державному управлінні; д) регулюють управління окремими галузями суспільної діяльності; ж) встановлюють права й обов'язки громадян у сфері виконавчої і розпорядчої діяльності держави. Урядові акти здійснюють, переважно, адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини і належать, перш за все, до джерел цієї галузі права.

У дослідженні обґрунтовується необхідність прийняття закону «Про нормотворчу діяльність Кабінету Міністрів України», який врегулював би питання процедури прийняття урядових актів, організаційні і техніко-юридичні правила розробки нормативно-правових актів Кабінетом Міністрів України і міністерствами. На рівні закону мають визначатися загальні вимоги до укладення текстів нормативно-правових актів усіма суб'єктами права (правила реалізації права юридичної ініціативи, суб'єкти розробки нормативно-правових актів, організаційні правила роботи над ними, правила погодження проєктів, проведення правової експертизи тощо). У законі також мають бути визначені правила юридичної техніки: вимоги щодо структури, викладення змісту, мови та оформлення нормативно-правових актів, правила формулювання нормативних приписів.

## **ВИСНОВКИ**

У дослідженні наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання щодо адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України, визначення його завдань, функцій, форм і методів діяльності, компетенції та відповідальності як вищого органу виконавчої влади, в результаті чого отримано такі найважливіші результати.

1. Конституція України зі змінами і доповненнями (2004 р.), Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (2008 р.) суттєво змінили адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України, розширивши повноваження Уряду. Вперше на законодавчому рівні визначено взаємовідносини між гілками державної влади.

2. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України – це визначені в нормах адміністративного права завдання, функції, обов'язки та права вищого органу виконавчої влади України. Адміністративно-правовий статус Прем'єр-міністра України є статусом спеціального суб'єкта політичного та державного управління найвищого органу виконавчої влади, який включає сукупність його публічно-владних повноважень в управлінській та

організаційно-розпорядчій сферах виконавчої влади та відповідні функціональні обов'язки. Політична відповідальність Прем'єр-міністра України настає за невиконання законодавчо визначених повноважень, завдань.

3. Функції Кабінету Міністрів України у сфері державного управління – це нормативно встановлені напрямки та види державно-владної урядової діяльності виконавчо-розпорядчого характеру. Шляхом реалізації державних управлінських функцій забезпечуються: а) створення та реорганізація органів управління, формування структури апарату управління, управлінських підрозділів, встановлення взаємозв'язків між управлінськими структурами, створення організаційних механізмів у сферах управління; б) визначення мети, напрямів, завдань, засобів реалізації соціальних, економічних, політичних, культурних програм; в) вироблення довгострокових завдань із передбачуваними наслідками; г) узгодження діяльності органів управління, їх посадових осіб, керівників інших управлінських структур, органів державної влади та місцевого самоврядування; д) визначення певних правил поведінки і діяльності у конкретній сфері підпорядкованого об'єкта; ж) встановлення конкретних процедур управління (сертифікація, ліцензування, оподаткування, реєстрація тощо); з) механізм контролю, координаційної діяльності, формулювання завдань управлінської діяльності, організація роботи з кадрами апарату, яка включає в себе підготовку, підбір і розстановку, ротацію кадрів, їх перепідготовку, підвищення кваліфікації, заохочення і накладення стягнень та інші функції.

4. Визначено, що формами діяльності Кабінету Міністрів України у сфері державного управління є сукупність здійснюваних взаємопов'язаних відповідно до його компетенції та повноважень дій (різносторонніх видів діяльності), нормативно визначених для реалізації поставлених мети, завдань, функцій. Методами діяльності Кабінету Міністрів України у сфері державного управління є сукупність його нормативно-визначених способів та прийомів, здійснюваних для забезпечення державно-владного впливу на підпорядковані суб'єкти державного управління для реалізації встановлених мети, завдань, функцій.

5. З метою збереження інституціональної пам'яті пропонується на законодавчому рівні закріпити впровадження посади державних секретарів міністерств із призначенням їх Президентом України, при цьому державні секретарі не повинні призначатися із складу діючих народних депутатів Верховної Ради України для унеможливлення створення двох центрів влади у міністерствах.

6. Визначено, що важливою складовою адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України є здійснення ним контрольної функції, тобто контролю у сфері державного управління. Це дає підстави виокремити такі види контролю, що здійснює Кабінет Міністрів України: контроль у системі органів виконавчої влади є внутрішнім за змістом. Видами цього контролю є інформаційний (заслуховування звітів посадових осіб, аналіз підзвітної документації); юридичний (за своєчасністю, компетентністю, дієвістю юридичних нормативних актів та положень, інструкцій, правил, рішень);

політичний (за здійсненням повноважень і компетенцією підконтрольних органів, спрямованих на реалізацію основних засад державної політики). Відповідно до часу проведення урядовий контроль можна класифікувати як попередній, поточний, підсумковий (наступний). Особливості урядового контролю як вищого в системі виконавчої влади полягає у впливі на всі органи в системі виконавчої влади, охопленні контрольними повноваженнями всієї соціально-економічної системи суспільства, його прояві через інститут політичної відповідальності. Не всі види контролю реалізуються повною мірою, що обумовлюється недосконалістю нормативно-правової бази, яка регламентує здійснення видів контролю у державному управлінні, та необхідністю прийняття закону України «Про контроль в державному управлінні України», в якому має бути передбачено створення: а) єдиної системи державного контролю у всіх сферах діяльності органів виконавчої влади; б) єдиного правового, організаційного, інформаційно-аналітичного забезпечення; в) єдиного координуючого центру та г) більш чіткого розмежування визначення контролю та нагляду, конкретного визначення завдань, що покладаються на той чи інший суб'єкт контролю.

7. Удосконаленню нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України буде сприяти прийняття Закону «Про нормотворчу діяльність Кабінету Міністрів України», який врегулює питання процедури, організаційних і техніко-юридичних правил розробки нормативно-правових актів Кабінетом Міністрів України і міністерствами. На рівні такого закону слід визначити загальні вимоги до укладання текстів нормативно-правових актів усіма суб'єктами права (упорядкування нормотворчої процедури, визначення її суб'єктів, встановлення обов'язкової правової експертизи тощо). У законі мали б міститися також правила нормотворчої техніки: вимоги щодо структури, викладу змісту, мови та техніко-юридичного оформлення нормативно-правових актів, правила викладу нормативних приписів.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Осауленко С.В. Стан наукової розробки проблематики адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України / С.В. Осауленко // Південноукраїнський правовий часопис. – 2008. – № 2. – С. 131-134.

2. Осауленко С.В. Специфіка організації Кабінету Міністрів України за політичною реформою / С.В. Осауленко // ПРАВО. Електронний правовий журнал Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого. – 2008. – № 3. – С. 399-404.

3. Осауленко С.В. Регулювання правового статусу діяльності Кабінету Міністрів України в перші роки незалежності України / С.В. Осауленко // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 10. – С. 94-98

4. Осауленко С.В. Регулювання правового статусу Кабінету Міністрів України за Конституцією України 1996 року / С.В. Осауленко // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 11. – С. 57-60

5. Осауленко С.В. Недоліки нової редакції Конституції України стосовно адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України та шляхи їх усунення / С.В. Осауленко // Митна справа : наук.-аналіт. журнал. – 2009. – № 5. – С. 96-100.

6. Осауленко С.В. Правовий статус Кабінету Міністрів за конституційним Договором 1995 року / С.В. Осауленко // Актуальні проблеми національного законодавства. – 2008. – № 10. – С. 45-47.

7. Осауленко С.В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів в умовах реалізації конституційної реформи / С.В. Осауленко // Актуальні проблеми національного законодавства. – 2008. – № 11. – С. 34-37.

8. Осауленко С.В. Законодавче регулювання адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України в умовах адміністративної реформи / С.В. Осауленко // Актуальні проблеми національного законодавства. – 2009. – С. 19-23.

9. Осауленко С.В. Доктринальні пропозиції щодо визначення поняття «державне управління» в рамках визначення адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України / С.В. Осауленко // Політико-правове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. – 2009. – С. 410-413.

## АНОТАЦІЯ

**Осауленко С.В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00. 07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2010.

Дисертація присвячена дослідженню проблем адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України.

Здійснено аналіз загальнотеоретичних проблем та нормативно-правових засад адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України у сфері державного управління, визначено критерії та здійснено класифікацію завдань, функцій, форм та методів діяльності Кабінету Міністрів України у сфері державного управління, розглянуто стадії урядових контрольних повноважень, а також порядок розробки та прийняття правових актів для удосконалення правотворчої діяльності. Висвітлено повноваження та компетенцію Уряду, обґрунтовано підстави їх реформування.

Сформулювало визначення понять «адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України», «адміністративно-правовий статус Прем'єр-Міністра України», «завдання і функції Кабінету Міністрів України у сфері державного управління», «форми діяльності Кабінету Міністрів України у сфері

державного управління», «методи діяльності Кабінету Міністрів України у сфері державного управління».

Розроблено пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства, що регулює адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України.

**Ключові слова:** Кабінет Міністрів України, адміністративно-правовий статус, адміністративна реформа, компетенція, повноваження, функції, державне управління, форми та методи державного управління, контроль, правові акти.

## АННОТАЦІЯ

**Осауленко С.В.** Адміністративно-правовий статус Кабінета Міністрів України. – Рукопис.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2010.

Диссертация посвящена исследованию проблем административно-правового статуса Кабинета Министров Украины.

Сформулировано определение понятий «административно-правовой статус Кабинета Министров Украины», «административно-правовой статус Премьер-министра Украины», «задачи и функции Кабинета Министров Украины в сфере государственного управления», «формы деятельности Кабинета Министров Украины в сфере государственного управления», «методы деятельности Кабинета Министров Украины в сфере государственного управления».

Административно-правовой статус Кабинета Министров включает совокупность полномочий самого Правительства и его должностных лиц. Административно-правовой статус Премьер-министра Украины является статусом специального субъекта политического и государственного управления высшего органа исполнительной власти, который включает в себя совокупность его публично-властных полномочий в управленческой и организационно-распорядительной сферах исполнительной власти, функциональные обязанности и политическую ответственность за реализацию конституционно определенных задач.

Осуществлен анализ общетеоретических проблем и нормативно-установленных принципов административно-правового статуса Кабинета Министров Украины в сфере государственного управления, определены критерии и осуществлена классификация задач, функций, форм и методов деятельности Кабинета Министров Украины в сфере государственного управления, рассматриваются стадии правительственных контрольных полномочий, а также разработка и принятие правовых актов. Определено, что для повышения эффективности правовых актов Кабинета Министров Украины необходимо законодательно закрепить процедуру их принятия.

Освещены полномочия и компетенция Правительства, обоснованы причины их реформирования. Отмечается, что способами повышения результативности

реализации полномочий Кабинета Министров Украины являются: конституционное закрепление основных целей и задач правительственных программ при определении реального срока на их разработку и реализацию; конституционное определение объема полномочий Кабинета Министров Украины, который отправлен в отставку, но продолжает исполнять свои функции; обеспечение права Кабинета Министров Украины на обжалование принятой Верховной Радой Украины резолюции недоверия.

Разработаны предложения и рекомендации относительно совершенствования действующего законодательства, которое регулирует административно-правовой статус Кабинета Министров Украины.

**Ключевые слова:** Кабинет Министров Украины, административно-правовой статус, административная реформа, компетенция, полномочия, функции, государственное управление, формы и методы государственного управления, контроль, правовые акты.

## SUMMARY

**Osaylenko S.V. Administrative-legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine.** – Manuscript.

Dissertation for the receipt of a scientific degree of the candidate of jurisprudence on a speciality 12.00.07 – administrative law and process, financial law, informational law. – Odessa National Academy of Law, Odessa, 2010.

The analysis of the general-theoretical problems and normative-legal basis of the administrative-legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the sphere of state administration was made, there was defined the criteria for a classification and the classification of aims, functions, forms and methods of the Cabinet of Ministers of Ukraine activity in the sphere of state administration was made, stages of governmental control powers were considered, and also the procedure of developing and admission of legal acts for improvement of the rule-making activity. The competence and powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine were analyzed, and also the bases of its reforming were grounded.

Such terms are defined: “administrative-legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine”, “administrative-legal status of the Prime Minister of Ukraine”, “aims and functions of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the sphere of state administration”, “forms of the Cabinet of Ministers of Ukraine activity in the sphere of state administration”, “methods of the Cabinet of Ministers of Ukraine activity in the sphere of state administration”.

Suggestions and recommendations concerning improvement of the current legislation on the administrative-legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine were developed.

**Key words:** Cabinet of Ministers of Ukraine, administrative-legal status, administrative reform, competence, powers, functions, state administration, forms and methods of the state administration, control, legal acts.