

DOI:

УДК 342.951:37.014.5(043.5)

**Олексій Дніпров,**

доктор юридичних наук, провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8979-6938>

## МІСЦЕ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

На основі чинної нормативно-правової бази, сучасних наукових розробок та напрацювань визначено місце Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади в системі суб'єктів публічного адміністрування. Вказано, що змістовну сутність категорії «публічне адміністрування» доцільно розглядати в широкому та вузькому розумінні. Зазначено, що в рамках адміністративного права, а також для дослідження адміністративної діяльності Кабінету Міністрів України доцільно використовувати вузький підхід до вказаної категорії. З'ясовано систему суб'єктів публічного адміністрування. Визначено, що Кабінету Міністрів України належить провідне місце в процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності як різновиду публічного адміністрування. Зазначено, що важливе значення в такому контексті відіграють повноваження Кабінету Міністрів України, реалізація яких є безпосереднім виявом здійснення цим суб'єктом публічного адміністрування.

**Ключові слова:** вищий орган виконавчої влади, публічна адміністрація, публічне адміністрування, Кабінет Міністрів України, система суб'єктів публічного адміністрування.

*Днепров А.*

### МЕСТО КАБИНЕТА МИНИСТРОВ УКРАИНЫ В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

На основе действующей нормативно-правовой базы, современных научных разработок определено место Кабинета Министров Украины как высшего органа исполнительной власти в системе субъектов публичного администрирования. Определено, что содержательную сущность категории «публичное администрирование» целесообразно рассматривать в широком и узком смысле. Отмечено, что в рамках административного права, а также при исследовании административной деятельности Кабинета Министров Украины целесообразно использовать узкий подход к указанной категории. Выяснено систему субъектов публичного администрирования. Определено, что Кабинету Министров Украины принадлежит ведущее место в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности как разновидности публичного администрирования. Отмечено, что важное значение в данном контексте играют полномочия Кабинета Министров Украины, реализация которых является непосредственным проявлением осуществления данным субъектом публичного администрирования.

**Ключевые слова:** высший орган исполнительной власти, публичная администрация, публичное администрирование, Кабинет Министров Украины, система субъектов публичного администрирования.

*Dneprov A.*

### THE PLACE OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES

The article, based on the current legal framework, modern scientific developments and developments, defines the place of the Cabinet of Ministers of Ukraine as the highest executive body in the system of public administration. It is determined that the substantive essence of the category «public administration» should be considered in a broad and narrow sense. In a narrow sense, public administration is closely linked to the executive branch and is seen as the professional activity of civil servants and social workers, non-governmental organizations, institutions and organizations with budget funding and sponsorship to ensure vital activities of the country at the level of state, regional and local government and carry out the study, development and implementation of public policy. Public administration in a broad sense is related to the functioning of all branches of government: legislative, executive and judicial. It is noted that in the framework of administrative law, as well as in the study of administrative activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine, it is advisable to use a narrow approach to this category. The system of subjects of public administration is clarified. It is determined that the system of the main subjects of public administration can be represented as follows: executive bodies, which consist of three levels - higher, central, local; local governments; subjects of delegated authority. It is determined

© Олексій Дніпров, 2020

*that the Cabinet of Ministers of Ukraine has a leading place in the process of carrying out executive and administrative activities as a kind of public administration. It is noted that the powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine play an important role in this context, the implementation of which is a direct manifestation of the implementation of this subject of public administration. The author finds that the Cabinet of Ministers is endowed with powers in the following areas: 1) in the field of economy, finance, labor relations, employment, labor migration, pay and labor protection; 2) in the areas of social policy, health care, education, science, culture, sports, tourism, environmental protection and emergency response; 3) in the areas of legal policy, legality, ensuring human and civil rights and freedoms et al.*

**Keywords:** *supreme executive agency, public administration, Cabinet of Ministers of Ukraine system of subjects of public administration.*

**Постановка проблеми.** В Україні протягом останніх років відбуваються трансформаційні зміни, зумовлені низкою нових концепцій, у результаті чого впроваджуються відповідні реформи, що спрямовані на формування принципово нової системи органів державної влади. Такі реформи наявні в системі судових, правоохоронних органів, а також органів виконавчої влади. Якщо змінюється структурно-організаційна складова державних органів, то також змінюється їхня діяльність. Це пов'язано зі створенням нових органів, які, реалізуючи свої повноваження, мають належним чином взаємодіяти з чинними суб'єктами влади. В контексті вищевказаного цікавим видається місце Кабінету Міністрів України в сучасній системі органів публічної влади, а також його роль під час здійснення публічного адміністрування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Реформуванням системи органів виконавчої влади, а також окремо адміністративною діяльністю Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади займалися такі науковці, як В. Бакуменко, Д. Безносенко, І. Варзар, А. Васіна, В. Галуцько, Л. Гордієнко, П. Діхтієвський, В. Журавський, В. Князев, С. Кравченко, О. Кузьменко, В. Лісничий, В. Лугувий, А. Мельник, Н. Нижник, О. Оболенський, Н. Парфенцева, С. Стеценко та інші. Однак сучасна адміністративна наука потребує оновленого погляду на вищезазначені питання, що актуалізує доцільність нашого дослідження.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі чинної нормативно-правової бази, сучасних наукових розробок та напрацювань визначити місце Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади в системі суб'єктів публічного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Перед тим, як перейти до безпосереднього розгляду Кабінету Міністрів України, варто вирішити декілька завдань, які прямо впливають із поставленої мети. По-перше, необхідно визначити змістовну сутність категорії «публічне адміністрування». По-друге, потрібно з'ясувати систему суб'єктів, до повноважень яких належать здійснення публічного адміністрування. По-третє, визначити місце та роль Кабінету Міністрів України у вказаній системі.

Так, розглядаючи категорію публічного адміністрування як так званого «правонаступника» категорії «державне управління», варто одразу вказати на її масштабність та комплексність. У зв'язку із зазначеним, ми розглянемо її максимально оглядово, адже детальний аналіз публічного адміністрування може стати предметом окремої монографічної або дисертаційної роботи. Окрім того, вбачаємо кореляцію понять «публічне адміністрування» та «державне управління» актуальним на сьогодні питанням, яке варте окремої уваги у межах наукової статті.

Публічне адміністрування трактується у широкому та вузькому розумінні. У вузькому значенні публічне адміністрування тісно пов'язане із виконавчою гілкою влади й розглядається як професійна діяльність державних службовців та осіб, що працюють у соціальній сфері, в неурядових організаціях, в установах та організаціях, що мають бюджетне фінансування й існують на спонсорські кошти з метою забезпечення життєдіяльності країни на рівні державного, регіонального та місцевого управління й здійснюють вивчення, розробку і впровадження публічної політики. Публічне адміністрування у широкому сенсі пов'язане з функціонуванням усіх гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової [1]. Враховуючи викладене, зазначимо, що в межах наших наукових розвідок ми використовуємо вузьке розуміння категорії «публічне адміністрування».

Згідно з Енциклопедичним словником з державного управління, публічне адміністрування – теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян [2, с. 605]. У такому разі також можна спостерігати вузьке трактування публічного адміністрування, яке переважно

пов'язане з процедурами надання адміністративних послуг, які традиційно вважаються одним із складових елементів предмету адміністративного права.

Відмінне від зазначених дефініцій публічного адміністрування наводить колектив авторів монографії «Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід», де розуміє під цим поняттям цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій: орієнтаційного планування, що визначає бажані напрямки розвитку; створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії; розподілу праці; кооперування та координування діяльності; моніторинг результатів [3, с. 22]. У такому разі можна спостерігати більш профільне трактування публічного адміністрування, яке автори розкривають через взаємодію органів публічної адміністрації із фізичними та юридичними особами.

З огляду на вказане можна стверджувати, що публічне адміністрування є невід'ємним елементом адміністративного права і як галузі права, і як науки. Говорячи про публічне адміністрування під означеним кутом варто звернути увагу на різноманітність його видів. Ключове значення, в контексті нашого дослідження, відіграє класифікація публічного адміністрування залежно від його змісту, згідно з якою воно поділяється на два види, а саме – надання адміністративних послуг та здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності.

У межах нашого дослідження особливого значення набуває виконавчо-розпорядча, або ж публічно-управлінська діяльність, адже саме цей вид публічного адміністрування реалізує Кабінет Міністрів України. Однак перед розглядом публічно-управлінської діяльності вищого центрального органу виконавчої влади доцільно окрему увагу зупинити на системі суб'єктів публічного адміністрування.

Так, наступним завданням, яке ми маємо вирішити при досягненні поставленої нами мети, є визначення системи суб'єктів публічного адміністрування. Звертаючись до сучасної теорії адміністративного права, можна зробити висновок про так звану специфічність суб'єктів публічного адміністрування. Зокрема, якщо раніше усталеним було розуміння того, що державне управління здійснюють органи виконавчої влади та місцеве самоврядування, то на сьогодні перелік цих суб'єктів значно розширений. До вказаних двох груп суб'єктів було додано третю – суб'єктів делегованих повноважень, які наділені компетенцією здійснювати публічне адміністрування (або надавати адміністративні послуги, або здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність).

Таким чином, система основних суб'єктів публічної адміністрації може бути представлена так:

1. Органи виконавчої влади, які складаються з трьох рівнів – вищий, центральний, місцевий. В контексті дослідження ми визначили, що основне значення відіграє саме вищий орган виконавчої влади, яким безпосередньо є Кабінет Міністрів України.

2. Органи місцевого самоврядування, детальна система яких регламентована ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [4].

3. Суб'єкти делегованих повноважень, до яких науковці відносять громадські об'єднання та інших суб'єктів під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій [5, с. 22–23].

Отже, як показує вищенаведена система суб'єктів, визначальну роль у здійсненні публічного адміністрування в контексті реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності відіграє система органів виконавчої влади. Необхідно зазначити, що означена трирівнева система органів виконавчої влади характеризується вертикальними зв'язками, які забезпечують взаємозалежність та субординаційність цієї системи.

Вищий рівень зазначеної системи займає Кабінет Міністрів України (далі – КМУ). Саме йому належить головна роль та місце в процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності як різновиду публічного адміністрування.

Так, правову основу діяльності КМУ становить Конституція України, закони України, укази Президента України та постанови Верховної Ради України, прийняті відповідно до Конституції та законів України [6]. КМУ здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. КМУ відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України [7].

Визначаючи місце КМУ в системі суб'єктів публічного адміністрування, необхідно зупинити увагу на компетенції цього органу публічної влади. Перш за все зазначимо, що головні аспекти діяльності,

зокрема його компетенційні повноваження, визначені Основним Законом. Зокрема, ст. 116 Конституції України визначає, що КМУ:

- забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;
- вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
- розробляє проєкт закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;
- здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;
- утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;
- призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу КМУ;
- здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України [6].

Тобто, з означеного випливає, що у Конституції закріплені лише базові, фундаментальні повноваження, які переважною мірою стосуються зовнішньоекономічної, політичної, а також загальнодержавної діяльності. Однак, законами та підзаконними нормативно-правовими актами України визначено інші повноваження вищого органу виконавчої влади в Україні. Головну роль серед усієї системи нормативно-правових актів, які тим або іншим чином регламентують повноваження КМУ, відіграє Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII, який визначає організацію, повноваження і порядок діяльності цього публічного органу [7].

Основні повноваження Кабінету Міністрів України визначені ст. 20 вищевказаного Закону та репрезентуються за окремими сферами / галузями життєдіяльності. Так, КМУ наділений повноваженнями у таких сферах:

- 1) у сфері економіки, фінансів, трудових відносин, зайнятості населення, трудової міграції, оплати та охорони праці;
- 2) у сферах соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- 3) у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина;
- 4) у сфері зовнішньої політики;
- 5) у сфері національної безпеки та обороноздатності;
- 6) у сфері вдосконалення державного управління та державної служби [7].

Зазначимо, що КМУ у межах кожної із названих сфер спрямовує й координує діяльність центральних органів виконавчої влади, які, відповідно до чинного законодавства, наділені повноваженнями щодо забезпечення проведення державної політики в окремій сфері суспільного життя. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед КМУ, підзвітні та підконтрольні йому.

Окрім того, КМУ також координує діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, актів КМУ, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відповідній території інших наданих місцевим державним адміністраціям повноважень [7].

**Висновки.** Таким чином, проаналізувавши місце Кабінету Міністрів України в системі суб'єктів здійснення публічного адміністрування, можна зробити такі висновки.

1. Змістовна сутність категорії «публічне адміністрування» показує, що її доцільно розглядати в широкому та вузькому розумінні. В рамках адміністративного права, а також в процесі дослідження адміністративної діяльності КМУ доцільно використовувати вузький підхід до вказаної категорії.

2. Система суб'єктів, до повноважень яких належить здійснення публічного адміністрування, на сьогодні є доволі розгалуженою та складається з трьох рівнів, кожен з яких містить свої підрівні та структурні елементи, які в єдності утворюють взаємоузгоджену систему суб'єктів публічного адміністрування в Україні.

3. Місце Кабінету Міністрів України в системі суб'єктів здійснення публічного адміністрування розкривається крізь призму правового статусу КМУ як вищого органу виконавчої влади в Україні. Виходячи із специфіки предмету адміністративного права – здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності – доцільно вказати, що важливе значення в такому контексті відіграють повноваження КМУ, реалізація яких є безпосереднім виявом здійснення публічного адміністрування цим суб'єктом.

### Список використаних джерел

1. Бобко Л. Проблеми становлення та розвитку системи публічного адміністрування в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1237> (дата звернення: 20.09.2020).
2. Ковбасюк Ю., Трошинський В., Бакуменко В., Михненко А. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
3. Чернов С., Воронков В., Банах В., Сосніна О., Жукаускас П., Ввайнхардт Й., Андрюкайтене Р. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Видання друге. Херсон: ОЛДІ-ПЛІУС, 2019. 584 с.
6. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст.222.

### References

1. Bobko, L. (2018). Problemy stanovlennia ta rozvytku systemy publichnoho administruvannia v Ukraini [Problems of formation and development of the system of public administration in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 5. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1237> [in Ukrainian].
2. Surmin, Yu., (Ed.). & Bakumenko, V., & Mykhnenko A. (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic dictionary of public administration]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
3. Chernov, S., Voronkova, V., Banakh, V., Sosnin, O., Zhukauskas, P., Vvainkhardt, Y. & Andriukaitene R. (Eds.). (2016). *Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh informatsiinoho suspilstva: vitchyzniani i zarubizhnyi dosvid: monohrafiia [Public administration and administration in the information society: domestic and foreign experience: monograph]*. Zaporizhzhia: ZDIA [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini. [Law of Ukraine On local self-government in Ukraine]. № 280/97-ВР. (1997, May 21). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 24, 170 [in Ukrainian].
5. Halunko, V., Dikhtievskiy, P., Kuzmenko, O. & Stetsenko, S. (2019). *Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyi kurs: pidruchnyk [Administrative law of Ukraine. Full course: textbook]*. Kherson: OLDI-PLIUS [in Ukrainian].
6. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, 141 [in Ukrainian].
7. Zakon Ukrainy Pro Kabinet Ministriv Ukraine № 794-VII. [Law of Ukraine On the Cabinet of Ministers of Ukraine № 794-VII]. № 794-VII. (2014, February 27). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 13, 222 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 06.06.2020.