

*Білокур Є. І.,*

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

*Сідор М. І.,*

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІНІСТЕРСТВ ЯК ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті досліджено сутність адміністративно-правового статусу міністерств як центральних органів виконавчої влади в Україні, охарактеризовані його змістові складники. Встановлено, що адміністративно-правовий статус міністерств є сукупністю конкретно визначених суб'єктивних прав та обов'язків, які закріплюються за відповідним суб'єктом визначеними нормативно-правовими актами та гарантуються державою.

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

Визначено, що нормативну основу діяльності міністерств як центральних органів виконавчої влади становлять акти загального характеру, які встановлюють основні положення про органи виконавчої влади, й акти спеціального характеру, що конкретизують важливі аспекти діяльності окремих міністерств і закріплені у формі положень.

Доведено, що метою функціонування міністерств як суб'єктів публічної адміністрації є забезпечення публічних інтересів, а також здійснення належного публічного адміністрування у тих сферах суспільних відносин, у межах яких їх наділено повноваженнями. У свою чергу, завдання як елемент адміністративно-правового статусу міністерств спрямовано на конкретизацію мети та відображено на нормативному рівні.

Досліджено, що компетенція міністерств складається з таких трьох елементів, як повноваження, предмет відання, функції. Встановлено, що відповідно до обсягу і характеру компетенції виділяють міністерства галузевої та спеціальної компетенції. Функції як структурний елемент компетенції міністерств можна поділити на соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані.

**Ключові слова:** міністерства, центральні органи виконавчої влади, адміністративно-правовий статус, повноваження, компетенція, публічне адміністрування.

**Постановка проблеми.** Для якісного виконання державою свого головного обов'язку перед народом щодо утвердження та забезпечення прав і свобод створена чітка система органів державної влади. Найголовнішу функцію у цьому механізмі, а саме практичну реалізацію державної політики щодо забезпечення прав і свобод громадян виконують органи виконавчої влади, в т. ч. і центральні органи виконавчої влади – міністерства. Через поділ міністерств за галузевим спрямуванням

державна політика забезпечується одночасно у різних сферах суспільного життя: соціальній, економічній, культурній та ін. Для відображення особливостей діяльності міністерств як центральних органів виконавчої влади в системі органів державної влади вважається доцільним розглянути зміст їхнього адміністративно-правового статусу.

На проблематику визначення особливостей адміністративно-правового статусу органів державної виконавчої влади звертали свою увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Н.О. Армаш, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, О.М. Гумін, В.В. Кобзар, А.В. Малько, О.М. Музичук, Н.М. Олефіренко та ін. Дослідження адміністративно-правового статусу окремих міністерств були проведені О.М. Бериславською, О.В. Марченко, проте через велику кількість невирішених питань у контексті змін, що торкнулися системи суб'єктів публічного адміністрування, дослідження у цьому напрямі не втрачають актуальності.

**Метою статті** є окреслення сутності адміністративно-правового статусу міністерств як центральних органів виконавчої влади та характеристика його змістових складників.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для визначення поняття адміністративно-правового статусу міністерств потрібно дослідити категорії, які його детермінують – «міністерство» й «адміністративно-правовий статус».

Так, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» визначається, що міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України [1]. Таке визначення поняття «міністерство» є вичерпним, а позиції науковців тожодні вищенаведеним.

Стосовно тлумачення поняття «адміністративно-правовий статус», то єдиного визначення немає. Проаналізувавши думки вчених, можна зробити висновок, що ця категорія адміністративного права є сукупністю конкретно визначених суб'єктивних прав та обов'язків, які закріплюються за відповідним суб'єктом визначеними нормативно-правовими актами та гарантуються державою.

Особливості адміністративно-правового статусу суб'єкта публічного адміністрування проявляються у його структурних складниках. Провівши детальний аналіз наукових доробків вче-

них-адміністративістів, до структурних елементів адміністративно-правового статусу міністерств як центральних органів виконавчої влади можна віднести такі елементи: 1) нормативно-правову основу діяльності; 2) принципи функціонування; 3) мету та завдання; 4) компетенцію; 5) порядок формування; 6) порядок прийняття рішень.

Міністерства у своїй діяльності керуються нормативно-правовими актами загального та спеціального характеру. Так, до нормативно-правових актів загального характеру належать акти, що регулюють діяльність центральних органів виконавчої влади (наприклад, Конституція України [2], Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [1], Кодекс адміністративного судочинства [3]). До актів спеціального характеру належать ті, які регулюють безпосередньо діяльність міністерств як центральних органів виконавчої влади. До них варто віднести, наприклад, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» [4], «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» [5], «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України» [6], «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» [7], «Про затвердження Положення про Міністерство культури України» [8] та ін.

Важливою складовою частиною адміністративно-правового статусу міністерств є принципи їхнього функціонування. У своїй діяльності міністерства повинні керуватися такими загальними принципами адміністративного права та спеціальними принципами, які окремо визначені нормативними актами профільного характеру. Так, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [1] до спеціальних принципів віднесено: забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина, безперервність, забезпечення єдності державної політики, єдиноначальність.

Щодо принципу дотримання прав і свобод людини та громадянина, то він полягає у тому, що міністерства у своїй діяльності повинні визнавати права і свободи людини та громадянина найвищою цінністю і всебічно їх забезпечувати та захищати. Принцип безперервності означає, що до моменту призначення нового суб'єкта владних повноважень попередні органи виконують свої функції. Міністерства, щодо яких набрав чинності акт Кабінету Міністрів України про їх припинення, продовжують здійснювати повноваження та функції у визначених сферах компетенції до завершення здійснення заходів з утворення міністерства, до якого переходять повноваження та функції міністерства, що припиняється, та можливості забезпечення здійснення ним цих функцій і повноважень, про що видається відповідний акт Кабінету Міністрів України [1].

Виходячи з визначення державної політики як відносно стабільної, організованої та цілеспрямованої діяльності державних інституцій, яка здійснюється безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем [9], принцип забезпечення єдності державної політики міністерствами необхідно трактувати таким чином, що діяльність міністерств повинна бути направлена на забезпечення вирішення певної проблеми чи сукупності проблем, поставлених перед іншими суб'єктами публічного адміністрування, та здійснюватися на засадах єдності, оскільки державна політика завжди пов'язана із процесом забезпечення суспільної стабільності й задоволення публічних інтересів [10].

Зміст принципу єдиноначальності полягає у тому, що керівники міністерств, тобто міністри, котрі є членами Кабінету Міністрів України, наділені всією повнотою розпорядчої влади щодо підлеглих. Вони в праві одноосібно приймати рішення, видавати накази з питань організації та діяльності підпорядкованих їм органів і посадових осіб. Зворотною стороною такої влади є те, що керівники несуть і повну відповідальність за всі сторони професійної діяльності своїх підлеглих.

Наступними структурними елементами адміністративно-правового статусу міністерств є мета та завдання. Так, метою функціонування міністерств є забезпечення публічного адміністрування у тих сферах діяльності, в котрих їх наділено спеціальними повноваженнями. Наприклад, метою діяльності Міністерства фінансів України є забезпечення формування та реалізація державної фінансової, бюджетної та боргової політики, державної політики у сфері міжбюджетних відносин і місцевих бюджетів, державної політики у сфері державного пробірничого контролю, бухгалтерського обліку й аудиту [7]; метою діяльності Міністерства культури України є забезпечення, формування та реалізація державної політики у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин [8] тощо.

Основні завдання міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, визначено на законодавчому рівні та направлено на конкретизацію мети діяльності. Так, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [1] до основних завдань віднесено: забезпечення нормативно-правового регулювання, визначення пріоритетних напрямів розвитку, інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики, узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України, забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні і т. д.

Міністерства для виконання покладених на нього завдань має право залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, зокрема на договірній основі, а також працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади; одержувати інформацію, документи й матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їхніх посадових осіб; скликати наради, створювати комісії та робочі групи; користуватися відповідними інформаційними базами даних [1].

Необхідність якісного виконання поставлених завдань кожним із міністерств в окремій сфері зумовлюється суспільною важливістю його функціонування. Для контролю за виконанням таких завдань була розроблена спеціальна Методика проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України,

актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України, що закріплено на нормативному рівні [11].

Компетенція як структурний елемент адміністративно-правового статусу міністерств як центральних органів виконавчої влади України складається із сукупності визначених повноважень, яких надано суб'єкту у межах конкретного предмету відання, які він має право вирішувати у процесі практичної діяльності. Таким чином, компетенція складається із трьох елементів: повноважень, предмету відання, функцій.

Варто додати, що міністерства як центральні органи виконавчої влади є суб'єктами спеціальної компетенції, оскільки регулюють окремі сфери суспільних відносин.

Відповідно до обсягу і характеру компетенції виділяють міністерства: а) галузевої компетенції (наприклад, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство науки і освіти); б) спеціальної компетенції або міжгалузеві (наприклад, Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство молоді та спорту України).

Повноваження міністерства є сукупністю його прав та обов'язків, закріплених нормативно. Повноваження міністерств поширюються на всю територію держави.

Під предметом відання міністерства як структурного елемента компетенції варто розуміти сферу суспільних відносин, у межах якої можуть бути реалізовані закріплені за окремим міністерством повноваження. Наприклад, предметом відання Міністерства оборони є сфера суспільних відносин, які виникають із питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період [6]; предметом відання Міністерства науки і освіти є сфера суспільних відносин, що виникають у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, котрі надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності [5]; предметом відання Міністерства фінансів є сфера суспільних відносин, що виникають у сферах державної фінансової, бюджетної та боргової політики, державної політики у сфері міжбюджетних відносин і місцевих бюджетів, державної політики у сфері державного пробірного контролю, бухгалтерського обліку й аудиту, у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства та ін. [7]; предметом відання Міністерства культури є сфера суспільних відносин, що виникають у сферах культури та мистецтва, охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, а також формування та реалізації державної політики у сфері кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин [8] і т. п.

Щодо визначення функцій як елементу компетенції, то слушною видається думка Т.О. Мацелик, котра зазначає, що функції – це провідні напрямки діяльності міністерств, в яких визначається цільове навантаження та з якими прямо пов'язаний обсяг і зміст державно-владних повноважень, що надаються міністерствам [12, с. 60].

Обґрунтовану класифікацію функцій міністерств пропонує Є.І. Білокур, поділяючи функції на соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані [13]. Соціально-орієнтовані функції

міністерств характеризують безпосередньо процес впливу цього суб'єкта публічної адміністрації на суспільні відносини (керовані об'єкти). Через ці функції виявляється основний сенс і зміст публічного адміністрування, реалізується його призначення щодо виконання своїх обов'язків перед суспільством. Внутрішньо-орієнтовані функції міністерств спрямовано на забезпечення умов нормального функціонування цих органів.

До структурних елементів адміністративно-правового статусу міністерств віднесено порядок формування цих суб'єктів публічного адміністрування. Міністерства утворюються, реорганізуються та ліквідуються вищим органом у системі центральних органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України, за поданням Прем'єр-міністра України, з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади та недопущення дублювання повноважень.

Утворення міністерств можливе двома шляхами: а) шляхом утворення нового органу влади або б) шляхом реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади.

Міністр як очільник міністерства призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України, крім Міністра оборони та Міністра закордонних справ України, які призначаються у спеціальному порядку шляхом призначення на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України [14].

Після призначення міністра у триденний строк із дня набрання чинності постанови Верховної Ради України про таке призначення здійснюється державна реєстрація міністерства як юридичної особи. Усі заходи щодо такої державної реєстрації покладаються на очільника міністерства.

Що стосується припинення діяльності міністерств як центральних органів виконавчої влади, то така процедура можлива шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації. Відповідним актом Кабінету Міністрів України про ліквідацію міністерства визначається орган виконавчої влади, якому передаються повноваження та функції міністерства, що ліквідується.

Окремим елементом адміністративно-правового статусу міністерств є порядок прийняття рішень. Можливим вважається виокремлення основних положень щодо порядку прийняття рішень, а саме: 1) рішення приймаються у формі наказів; 2) рішення є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їхніми територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності та громадянами; 3) накази міністерств за своїм характером поділяються на регуляторні та нормативно-правові; 4) накази міністерств оприлюднюються державною мовою на офіційному сайті міністерства.

Як зазначалося вище, за характером накази міністерств поділяються на регуляторні та нормативно-правові. Крім характеру, між цими актами присутня різниця й у порядку державної реєстрації та оприлюднення. Так, накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. У свою чергу, накази регуляторного характеру розробляються, розгляда-

ються, приймаються й оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [15].

Крім того, накази міністерства, які є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Особливо відзначимо, що існує можливість оскарження наказу або його окремої частини. Таке оскарження можуть здійснити фізичні та юридичні особи до адміністративного суду в порядку, встановленому законом.

Накази міністерства можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині. Скасування наказу міністерства Кабінетом Міністрів України має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом [1].

**Висновки.** Підсумовуючи, доходимо висновку, що адміністративно-правовий статус міністерств як центральних органів виконавчої влади є сукупністю конкретно визначених суб'єктивних прав та обов'язків, які закріплюються за відповідним суб'єктом визначеними нормативно-правовими актами та гарантуються державою.

Встановлено, що структура адміністративно-правового статусу міністерства містить такі структурні елементи, як: 1) нормативно-правова основа діяльності; 2) принципи функціонування; 3) мета та завдання; 4) компетенція; 5) порядок формування; 6) порядок прийняття рішень.

Проаналізовано принципи функціонування міністерств на основі виокремлення загальних принципів адміністративного права (принципів верховенства права та належного урядування) та спеціальних принципів, окремо визначених нормативними актами профільного характеру (наприклад, забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина, безперервності, забезпечення єдності державної політики, єдиноначальності).

#### Література:

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%B A/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
4. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова КМУ від 02 липня 2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
5. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова КМУ від 16 жовтня 2014 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
6. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова КМУ від 26 листопада 2014 р. № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
7. Про затвердження Положення Міністерство фінансів України : Постанова КМУ від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.01.2021 р.)

8. Про затвердження Положення Міністерство культури України : Постанова КМУ від 03 вересня 2014 р. № 495. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
9. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994. 400 p.
10. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні / за заг. ред. В. Ребкала, В. Тертички. Київ : Вид-во НАДУ, 2000. 232 с.
11. Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України : Постанова КМУ від 18 травня 2011 р. № 522. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/522-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
12. Мацелик Т.О. Функції органів виконавчої влади: окремі питання. *Науковий вісник КНУВС*. 2010. № 1. С. 54–61.
13. Білокур С.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 194 с.
14. 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: 18.01.2021 р.)
15. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 18.01.2021 р.)

#### **Bilokur Ye., Sidor M. Administrative and legal status of ministries as central executive bodies in Ukraine**

**Summary.** The article examines the essence of the administrative and legal status of ministries as central executive bodies in Ukraine, describes its substantive components. It is established that the administrative and legal status of ministries is a set of specifically defined subjective rights and responsibilities, which are assigned to the relevant entity by certain regulations and guaranteed by the state.

The structure of the administrative and legal status of ministries by determining such elements as: 1) regulatory and legal basis of activity; 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 activity of ministries as central executive bodies consists of acts of general character, which establish basic provisions on executive bodies and acts of special character, which specify important aspects of activity of separate ministries, and are fixed in the form of provisions.

It is proved that the purpose of the functioning of ministries as subjects of public administration is to ensure the public interest, as well as the implementation of proper public administration in those areas of public relations within which they are empowered. In turn, the task as an element of the administrative and legal status of ministries is aimed at specifying the goal and reflected at the regulatory level.

It is investigated that the competence of ministries consists of such three elements as powers, subject of jurisdiction, functions, revealed features of these components. It is established that according to the scope and nature of competence, the ministries allocate sectoral competence and special competence. The functions as a structural element of the competence of the ministers can be divided into socially-oriented and internally-oriented.

**Key words:** ministries, central executive bodies, administrative and legal status, powers, competence, public administration.