

УДК 342.6

М. В. Глазович,
 слухач магістратури кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування,
 Національний університет охорони здоров'я України імені П. А. Шупика
 ORCID ID: 0000-0003-3899-9334
 Н. Г. Діденко,
 д. держ. упр., професор, професор кафедри управління охороною здоров'я та публічного
 адміністрування, Національний університет охорони здоров'я України імені П. А. Шупика
 ORCID ID: 0000-0002-7365-9370

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.7.91

ПОВНОВАЖЕННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ, ФУНКЦІЇ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

М. Glagovych,
 Master's student of the Department of Healthcare Management and Public Administration,
 Shupyk National Healthcare University of Ukraine Kyiv, Ukraine
 N. Didenko,
 Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Healthcare
 Management and Public Administration, Shupyk National Healthcare University of Ukraine, Kyiv, Ukraine

POWERS OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE, FUNCTIONS AND RESPONSIBILITIES

У цій статті висвітлюються питання правового статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади; досліджується його компетенція та сукупність повноваження, якою наділений зазначений орган влади; визначаються підстави та особливості парламентської відповідальності, її види та основні форми. Особливу увагу приділено визначенню завдань, які ставляться перед Кабінетом Міністрів України та вивченню функцій, якими наділяється цей орган виконавчої влади задля виконання покладених на нього повноважень. У роботі становлено, що урядові повноваження класифікуються на певні види, залежно від сфери їх реалізації, тих суспільних правовідносин, на які вони справляють вплив, а також органів, з яким взаємодіє КМ України, реалізуючи їх. Повноваження уряду у своїх сукупності формують його компетенцію, яка закріплена у чинному законодавстві як комплекс позитивних дій, які повинен вчинити даний орган у процесі здійснення своєї діяльності.

У статті досліджується класифікація функцій Кабінету Міністрів України в залежності від форм його діяльності та сфери суспільних відносин, в яких вони реалізуються, визначено правовий зміст основних з них та значення. В роботі проаналізовано парламентську відповідальність як необхідний елемент правового статусу уряду з точки зору її політичної та юридичної правової природи. Окреслено такі види парламентської відповідальності як індивідуальна відповідальність кожного окремого члена уряду за дії у ввіреній йому сфері суспільного життя та солідарна відповідальність всього складу уряду за результати діяльності цього органу виконавчої влади загалом, а також надано правову характеристику даних видів. Визначено, що парламентська відповідальність як правовий інститут є важливим елементом системи стримувань та противаг, адже забезпечує взаємоконтроль двох гілок державної влади — законодавчої та виконавчої.

This article covers the legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine as the highest body in the system of executive bodies; its competence and the set of powers vested in this authority are investigated; the bases and features of parliamentary responsibility, its types and basic forms are determined. Particular attention is paid to the definition of tasks assigned to the Cabinet of Ministers of Ukraine and the study of the functions assigned to this executive body to perform its powers. In this paper, it is established that governmental powers are classified into certain types, depending on the scope of their implementation, the public relations on which they influence, as well as the bodies with which the Cabinet of Ministers of Ukraine interacts, implementing them. The powers of the government together form its competence, which is enshrined in current legislation as a set of positive actions that must be taken by this body in the process of its activities.

The article examines the classification of functions of the Cabinet of Ministers of Ukraine depending on the forms of its activities and the sphere of public relations in which they are implemented, defines the legal content of the main ones and their significance. The paper analyzes parliamentary responsibility as a necessary element

of the government's legal status in terms of its political and legal nature. Such types of parliamentary responsibility as individual responsibility of each individual member of the government for actions in the sphere of public life entrusted to him and joint responsibility of the whole government for the results of this executive body as a whole are outlined, and the legal characteristics of these types are given. It is determined that parliamentary responsibility as a legal institution is an important element of the system of checks and balances, because it provides mutual control of two branches of government — legislative and executive.

This article examines the powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine, its functions and responsibilities, emphasizes that each of these issues is an important element in forming a correct idea of the legal status of the government, its role and importance in socio-political life of the state. scientific research of modern scientists.

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, повноваження, функції, парламентська відповідальність, суб'єкт адміністративно-владних повноважень, органи виконавчої влади.

Key words: Cabinet of Ministers of Ukraine, powers, functions, parliamentary responsibility, subject of administrative-power powers, executive bodies.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Виконавча влада є однією із трьох гілок державної влади України. Саме на виконавчу владу покладаються функції щодо реалізації державної політики як зовнішньої, так і внутрішньої. Ключовим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (далі — КМ України), який наділяється низкою повноважень з метою реалізації, покладених на нього завдань та виконання функцій. Предметом даного дослідження є повноваження, функції та відповідальність КМ України, як вищого органу виконавчої гілки влади.

Значущість отриманих на підставі проведеного дослідження результатів полягає у їх комплексності, адже вони можуть бути використані як науковцями під час підготовки теоретичних матеріалів за відповідною проблематикою, так і фахівцями-практиками в ході правозастосовної діяльності. Окрім того, результати цього дослідження мають практичне значення для фізичних осіб та юридичних осіб, незалежно від форми власності, адже КМ України як вищий орган у системі органів виконавчої влади реалізує свої повноваження безпосередньо і на всій території України, тож усестороння обізнаність щодо кола питань, які є повноваженнями уряду, порядок їх реалізації та межі мають суттєве значення для нормального функціонування громадянського суспільства та сприяють уникненню різного роду проблем, пов'язаних із реалізацією усіма учасниками суспільних правовідносин належних їм прав та законних інтересів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання правового статусу КМ України, неодноразово були предметом наукових досліджень. Так, його окремі аспекти досліджували такі науковці: як Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Армаш Н.О., Барабаш Ю.Г., Білокур Є.І., Битяк Ю.П., Бородін І.Л., Веніславський Ф.В., Голосніченко І.П., Дахова І.І., Зубенко Г.В., Ківалов С.В., Ковалів М.В., Кресіна І.О., Крупчан О.Д., Малиновський В.Я., Навроцький О.О., Осауленко С.В., Павленко Р.М., Серьогіна С.Г., Скакун О.Ф., Скорик В.О., Совгіря О.В., Сорока С.В., Терещук М.М., Шемшученко Ю.С. та інші.

ЗАВДАННЯ СТАТТІ

У статті поставлено завдання визначити правовий статус КМ України, його функції та повноваження, а також визначити основні аспекти парламентської відповідальності.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Досліджуючи правовий статус КМ України, функції та відповідальність даного органу виконавчої влади, слід передусім проаналізувати відповідні нормативні положення чинного законодавства. Основними нормативно-правовими актами, які регламентують досліджувані нами питання є Конституція України (ст. 116) [1] та Закон України "Про Кабінет Міністрів України" (далі — Закон) (ст.ст. 20—32, 36—40) [2]. Окремі аспекти щодо функцій та повноважень КМ України містяться в Постанові КМ України Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України (далі — Регламент) [3] та низці підзаконних нормативно-правових актів.

КМ України як вищий орган у системі органів виконавчої влади виконує низку завдань, які ставляться перед ним, як органом загальної компетенції, який здійснює загальне керівництво й координацію діяльності органів галузевої і функціональної компетенції, а також окремих суб'єктів суспільних правовідносин на всій території України. Загалом всі завдання, які ставляться перед КМ України та які закріплені законодавцем у ст. 2 Закону, нами було згруповано у три блоки: по-перше, завдання щодо впровадження державних програм та реалізації державної політики; по-друге, завдання із комплексного вирішення низки питань у сфері економічного розвитку; по-третє, завдання уряду щодо діяльності у міжнародній та зовнішньоекономічній сферах.

Не вдаючись до аналізу кожного із поставлених перед КМ України завдань, підкреслимо, що для належної їх реалізації даний орган виконавчої влади наділений низкою повноважень, які знайшли своє відтворення у чинних нормативно-правових актах. Повноваження як правова категорія являє собою сукупність прав та обов'язків, якими наділений той чи інший суб'єкт адміністративно-владних повноважень. Говорячи про КМ України, слід зауважити, що його повноваження у своїй сукупності формують компетенцію даного органу державної влади. Іншими словами, компетенція КМ України, визначена ст. 19 Закону, знайшла свою деталізацію у повноваженнях даного органу влади, які закріплені у вказаному законі. Аналогічну точну зору висловила С.В. Осауленко зазначивши, 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" [4, с. 12].

Компетенція уряду закріплена у чинному законодавстві як комплекс позитивних дій, які повинен вчинити даний орган у процесі здійснення своєї діяльності. Аналіз положень ст. 19 Закону дає підстави стверджувати, що всі дії, які входять до складу компетенції КМ України можуть бути сформовані у два великі блоки — типи компетенції уряду. До першого типу належать дії організаційно-управлінського характеру: 1) забезпечення належного виконання Конституції та всіх інших нормативно-правових актів всіма суб'єктами суспільних відносин і, таким чином, забезпечити дотримання прав та свобод людини та громадянина, а такої їх законних інтересів; 2) координація комплексу питань економічного, гуманітарного, соціального, правоохоронного, антикорупційного тощо спрямування, які входять до системи державного управління; 3) вирішення питань у сфері національної безпеки та оборони, цивільного захисту, внутрішньої політики та зовнішньополітичної діяльності.

До другого типу компетенції належать дії контролюючо-наглядового або контролюючо-попереджувального спрямування. Так, відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону саме уряду ставиться в обов'язок не лише створити умови щодо належного виконання Конституції, законів та інших нормативно-правових актів, а й здійснювати контроль за їх виконанням органами виконавчої влади. В разі виявлення порушень або будь-яких недоліків щодо виконання з боку зазначених суб'єктів, КМ України зобов'язаний вжити заходи щодо їх усунення.

Як зазначалося нами вище, компетенція уряду формується із закріпленого в чинному законодавстві кола повноважень, які можуть бути класифіковані, передусім за критерієм виду суспільних відносин, на які вони справляють вплив. Отже, розглянемо повноваження, які має уряд у кожній сфері суспільних відносин.

1. Повноваження у фінансово-економічній сфері, сфері трудових правовідносин та зайнятості населення. Враховуючи важливість та значущість даної сфери суспільних відносин, законодавець наділив уряд досить широким колом повноважень у цьому напрямку. Зокрема, такі як:

- забезпечення здійснення комплексу дій та заходів щодо реалізації економічної політики в державі та виконання державних програм соціально-економічного розвитку, аналіз доцільності їх впровадження та моніторинг їх виконання;

- відповідно до чинного законодавства КМ України є повноцінним учасником господарських правовідносин, а отже наділений правомочностями щодо управління об'єктами державної власності без будь-яких обмежень, в тому числі і правом делегування даного повноваження центральним та місцевим органам виконавчої влади або визначеним для цього суб'єктам господарювання;

- досить важливим повноваженням уряду у сфері управління державною власністю є обов'язок уряду внести парламенту пропозиції щодо переліку об'єктів права державної власності щодо якого існує заборона приватизації;

- реалізуючи повноваження в досліджуваній сфері суспільних відносин, КМ України зобов'язаний сприяти розвитку всіх форм підприємництва та забезпечувати реалізацію державної політики у сфері господарювання; створювати умови для розвитку національних това-

ровиробників, забезпечувати їх захист та підтримку. Уряд, у тому числі, визначає обсяги продукції, необхідні для задоволення державних потреб та створює різного роду резервні фонди, забезпечуючи тим самим продовольчу безпеку держави. Підтримуючи товаровиробників, уряд має надавати підтримку і споживачам товарів, робіт та послуг, забезпечуючи захист їх інтересів та підвищення якості їх життя;

- забезпечення реалізації бюджетної, фінансової та податкової державних політик. Саме на уряд покладається обов'язок щорічного розроблення проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення його належного виконання. За потреби, КМ України уповноважений приймати рішення щодо використання коштів резервного фонду Державного бюджету України та вчинювати дії, спрямовані на обслуговування державного боргу України;

- КМ України забезпечує здійснення політики у сфері ціноутворення, що полягає в тому, що цей орган державної виконавчої влади реалізує встановлені основні засади формування, встановлення та застосування цін та тарифів, а також здійснює їх регулювання та контроль за дотриманням;

- здійснює заходи щодо організації митної справи;

- здійснює регулювання зовнішньоекономічної діяльності, проведення загальнодержавної зовнішньоекономічної політики; забезпечує ефективне використання державних валютних коштів;

- виступає гарантом міжнародних позик, які надаються державі відповідно до міжнародних договорів України, ратифікованих ВР України;

- забезпечує проведення загальнодержавної політики у сфері трудових правовідносин та зайнятості населення, виступає стороною соціального партнерства на національному рівні, в межах взятих на себе зобов'язань, забезпечує реалізацію Генеральної трудової угоди (п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону).

2. Повноваження уряду у сфері соціального захисту населення, охорони здоров'я, гуманітарній та природоохоронній сферах, коло яких є теж досить широким. Основними серед них слід назвати такі:

- забезпечення реалізації політики соціального захисту; розроблення проектів законів щодо соціальних стандартів та гарантій, а також державних програм соціальної допомоги та забезпечення їх виконання;

- проведення загальнодержавної політики у сфері охорони здоров'я та епідеміологічного благополуччя населення, охорони материнства та дитинства, освіти та науки, фізичної культури та спорту, туризму та рекреаційного господарства; реалізація заходів щодо створення матеріально-технічних умов для розвитку цих сфер;

- забезпечення проведення національно-культурної політики, вжиття заходів щодо охорони історико-культурної спадщини, розвитку національних меншин та міжнаціональних відносин; створення умов для функціонування української мови як єдиної державної мови на всій території України та забезпечення вільного розвитку мов національних меншин та корінних народів; забезпечення підтримки українців, які проживають за межами країни та сприяння задоволенню їх національно-культурних потреб;

- проведення політики у сфері інформатизації та науково-технічного розвитку;

— забезпечення проведення державної політики у сфері екології та природокористування, виконання різного роду екологічних програм та здійснює координацію діяльності органів державної влади та інших суб'єктів, спрямовану на виконання цих програм; вирішує питання щодо ліквідації аварій, пожеж, катастроф, стихійного лиха, а також забезпечує реалізацію вже затверджених програм у цій сфері;

— засновує премії та стипендії уряду, визначає їх розмір та порядок надання (п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону).

3. Повноваження у правоохоронній сфері, в якій вирішується широке коло питань щодо правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини й громадянина. У цій сфері уряд має низку повноважень, значущість яких важко переоцінити. Це забезпечення проведення державної правової політики в цілому, контроль за належним виконанням норм чинного законодавства органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також їх посадовими особами; вжиття заходів щодо захисту прав та свобод людини й громадянина, охорони власності, боротьби зі злочинністю та проявами корупції, зокрема шляхом контролю за діяльністю органів виконавчої влади; створює умови для функціонування судів, системи правової допомоги населенню, в тому числі, безоплатної, сприяє вільному розвитку системи юридичних послуг (п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону).

4. Повноваження у сфері зовнішньої політики. Законодавець наділив КМ України трьома повноваженнями у даній сфері. Зокрема, уряд зобов'язаний забезпечувати діяльність держави у сфері зовнішньої політики, у тому числі шляхом розроблення та забезпечення виконання відповідних програм та інших документів у цій сфері. Окрім того, уряд розглядає та затверджує програми перебування офіційних іноземних делегацій на території України. Ще одним повноваженням уряду у сфері зовнішньої політики є вирішення питання щодо укладання та виконання міжнародних договорів України. І на останок щодо повноважень у зазначеній сфері, саме уряд уповноважений приймати рішення щодо придбання у власність держави нерухомого майна, яке знаходиться за кордоном з метою забезпечення потреб дипломатичних представництв України (п. 4 ч. 1 ст. 20 Закону).

5. Повноваження у сфері національної безпеки та оборони. До даної сфери, перш за все, належить обов'язок уряду здійснювати заходи щодо зміцнення національної безпеки та обороноздатності України, збереження її територіальної цілісності та непорушності державних кордонів. Також уряд вирішує питання щодо розвитку оборонно-промислового комплексу та визначає пріоритетні напрями (п. 5 ч. 1 ст. 20 Закону).

6. Повноваження у сфері державного управління та державної служби. Насамперед, уряд вживає заходів щодо забезпечення органів виконавчої влади професійними кадрами, висококваліфікованими працівниками та затверджує їх граничну чисельність; встановлює умови оплати праці працівників бюджетних підприємств, установ і організацій державного сектору економіки, а також визначає умови грошового забезпечення поліцейських, осіб начальницького та рядового складу з числа військовослужбовців; в межах наданих йому повноважень, вирішує питання щодо заохочення керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади

та застосування до них дисциплінарних санкцій, за виключенням звільнення з посади. Уряд наділений повноваженнями щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та районних державних адміністрацій, а також правомочностями щодо затвердження положень про зазначені вище органи. У випадку розгляду справ у Конституційному Суді України, уряд приймає рішення забезпечення представництва його інтересів у цьому органі (п. 6 ч. 1 ст. 20 Закону).

Окрім наведеної вище класифікації, повноваження КМ України можуть бути класифіковані залежно від суб'єкта, з яким взаємодіє уряд в ході виконання того чи іншого повноваження. Зокрема, повноваження уряду у відносинах з органами виконавчої влади — центральними та місцевими, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та підпорядкування (ст. ст. 21—24 Закону); повноваження уряду у відносинах з Президентом України та іншими органами й службами, утвореними ним (ст. ст. 25—26 Закону); повноваження уряду у відносинах з парламентом, створеними ним органами та народними депутатами (ст. ст. 27—35 Закону); повноваження КМ України під час його взаємодії з органами судової влади та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями (ст. ст. 36—40 Закону).

Зазначений перелік повноважень уряду не є вичерпним, однак розширений він може бути виключно Конституцією та законами України. Для реалізації зазначених вище повноважень, уряд видає постанови та розпорядження, які є обов'язковими для виконання.

Окреслені вище повноваження КМ України здійснює з метою виконання певних функцій, реалізація яких покладається на нього як на вищий орган в системі органів виконавчої влади. У науковій літературі функції центральних органів виконавчої влади часто ототожнюють із функціями державного управління. Є. Левенець, досліджуючи функціональну складову діяльності центральних органів виконавчої влади у сучасній Україні, пропонує поділити функції цих державних органів на політико-адміністративні (управлінські), нормотворчі (законодавчої ініціативи) та соціальні (гуманітарно-економічні). Такий поділ, на думку, вказаної авторки "є достатньо умовним, але його корисність саме у такому вигляді полягає у широких можливостях для інституційного аналізу з метою подальшої оптимізації владних структур" [5].

Виконавча влада в цілому виконує функції, які повною мірою, відтворюють цілі державного управління, серед яких можна визначити наступні: 1) виконавча або управлінська, зміст якої полягає у неухильному, своєчасному та ефективному забезпеченні виконанні законів та інших нормативно-правових актів; 2) правозахисна — будь-яка особа, чиї права і свободи порушені має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі [6]; 3) нормотворча — приймати підзаконні нормативно-правові акти, відповідно до законів України та на їх виконання; 4) регулятивна, яка проявляється через вплив на суспільні відносини за допомогою таких методів як координація, контроль, планування, прогнозування тощо; 5) функція дотримання конституційного порядку та забезпечення законності; 6) забезпечуваль-

на або соціально-економічна, яка спрямована на забезпечення добробуту населення і реалізується через механізми соціально-адміністративного управління; 7) юрисдикційна, яка проявляється у державному примусі у випадках та в порядку, встановленому нормами чинного законодавства.

При більш детальному вивченні цього питання, встановлено, що дана класифікація функцій є характерною і для КМ України, як одного із органів виконавчої влади. Однак вбачається, що така класифікація є надто деталізованою, що у свою чергу може призводити до дублювання змісту функцій. Тож враховуючи завдання, які ставляться перед урядом, вплив, який функції справляють на суспільні відносини, а також керуючись викладеними вище положеннями щодо повноважень КМ України, вбачається, що функції даного органу державної влади можна поділити на виконавчо-розпорядчу (або правозастосовчу), нормотворчу, захисну, соціально-економічну, установчу та контрольно-наглядову.

Зміст першої функції полягає в організації виконання нормативно-правових актів, здійснення контролю за їх дотриманням та належним виконанням усіма суб'єктами суспільних правовідносин, а також забезпечення реалізації завдань виконавчої влади у сфері державної політики. Вважаємо, що виконання саме цієї функції є надважливим для КМ України, адже беззаперечно практична реалізація законів та інших нормативно-правових актів має ключове значення для реалізації політики держави як ззовні, так і всередині країни.

Нормотворча функція КМ України розкривається через можливість прийняття даним суб'єктом адміністративно-владних повноважень в межах, наданої йому компетенції, відповідних підзаконних нормативно-правових актів, які є обов'язковими для виконання.

Соціально-економічна функція проявляється через діяльність уряду у двох, нерозривно пов'язаних один з одним напрямках — соціальному та економічному. З одного боку, саме на КМ України покладається обов'язок забезпечити втілення в життя правових норм, які гарантують визнання людини і громадянина найвищою соціальною цінністю в державі, їх захист та безпеку. А з іншого — уряд має реалізовувати економічну політику в державі, створити умови для розвитку всіх сфер економіки та стимулювати їх усталене зростання, забезпечити ефективне проведення політики у сфері ціноутворення, податків та інвестицій, внутрішньо- та зовнішньоекономічної діяльності. Економічна функція є вкрай важливою для кожної країни, адже її ефективна реалізація, є запороку належного функціонування соціально-суспільних, людиноорієнтованих процесів у державі.

Зміст установчої або адміністративно-організаційної функції полягає у здійсненні КМ України організаційних та структурних змін у певній галузі економіки або сфері суспільного життя, координації роботи центральних та місцевих органів виконавчої влади, контролі за їх діяльністю.

Контрольно-наглядова функція вищого органу у системі органів виконавчої влади реалізується через механізми нагляду, перевірки, контролю тощо за належним виконанням нормативно-правових актів, затверджених стандартів, нормативів та правил усіма учасниками суспільних правовідносин, які функціонують у дер-

жаві та здійснюють діяльність в окремо взятій галузі чи сфері суспільного життя.

Захисна функція КМ України, на нашу думку, тісно переплітається з усіма функціями, зазначеними вище. Адже саме завдяки її виконанню, уряд нашої країни забезпечує дотримання та збереження державного суверенітету та національної безпеки, цілісності та неперушності державних кордонів, своєчасного попередження та відвернення дій, які створюють загрозу національній безпеці та правопорядку.

Зазначимо, що функції КМ України можуть бути класифіковані і за іншими ознаками. Зокрема, поділ функцій на нормотворчу, правозастосовну, захисту та інтерпретаційну відображає форми, у яких уряд здійснює покладені на нього завдання. Враховуючи роль КМ України, в системі органів державної влади можна говорити про політичну функцію, яка, на нашу думку, повною мірою вкладається в рамки управлінської, адже її змістом є реалізація як внутрішньої, так і зовнішньої політики, курс якої визначається Верховною Радою України (ладі — ВР України), як представницьким органом українського народу. Зважаючи на напрями діяльності КМ України, її функції цілком можна класифікувати залежно від основного призначення кожного окремого міністерства, які входять до складу уряду. Зокрема, це можуть бути такі функції як гуманітарна або трудова, функція соціального захисту, правоохоронна, екологічна, функція охорони здоров'я, освітня та культурно-просвітницька функції тощо.

Отже, підсумовуючи зазначене вище, слід підкреслити, що функції КМ України являють собою певні напрями або сфери діяльності цього органу влади, які мають різний характер та забезпечують виконання тих завдань, які ставляться перед урядом.

Аналіз перелічених вище функцій дає підстави стверджувати, що, незалежно від критеріїв класифікації функцій, всі їх можна поділити на функції загального та спеціального спрямування. До перших належать функції, здійснення яких спрямоване на комплексну реалізацію політики в сфері державного управління. А інші — розкриваються через взаємодію КМ України з іншими органами влади в окремих сферах державного управління — адміністративно-політичному, соціально-економічному та гуманітарному.

Приступаючи до дослідження питання щодо відповідальності КМ України, слід зазначити, що правовий статус даного органу влади характеризується тим, що його відповідальність як необхідний елемент правового статусу, не має чіткого визначення в чинному законодавстві. А отже, і види відповідальності, які можуть бути покладені на КМ України в разі невиконання або неналежного виконання завдань, покладених на даний вищий орган виконавчої влади, законодавчо не встановлено. Однак не можна сказати, що законодавець взагалі оминув дане питання. Так, Конституцією України встановлюється, що КМ України несе відповідальність перед Президентом України, хоча й не зазначається яку саме (ч. 1 ст. 113). Аналогічна норма, без якоїсь додаткової деталізації, міститься і в ст. 1 Закону України "Про Кабінет Міністрів України". Водночас § 2 Регламенту КМ України розширює коло суб'єктів перед яким відповідає Уряд і додає до даного переліку Верховну Раду

України, що й обумови використання в науковій літературі терміну "парламентська відповідальність".

Парламентська відповідальність КМ України є досить специфічною, адже вона не є повною мірою ні юридичною, ні політичною відповідальністю, їй властива подвійна правова природа — досліджувана відповідальність є одночасно і політичною і конституційно-правовою (юридичною). На думку Ю.Г. Барабаша, її зміст полягає у припиненні повноважень уряду на підставі рішення парламенту, причиною якого є втрата довіри суб'єктом відповідальності [7, с. 214]. В свою чергу О.В. Совгіря пропонує розглядати парламентську відповідальність як механізм впливу на КМ України з боку ВР України, метою якого є забезпечити ефективну реалізацію програми діяльності уряду та поставлених перед ним завдань [8, с. 28]. Іншими словами, така відповідальність є способом контролю законодавчої гілки державної влади над виконавчою. Водночас на думку Р. М. Павленка, парламентська відповідальність є реакцією ВР України на встановлені факти в діяльності КМ України чи прояв позиції щодо даного органу влади в цілому, а отже, наголошує науковець, необгрунтовано вважати парламентську відповідальність формою контролю, адже вона є його наслідком [9, с. 27].

Пам'ятаючи про подвійну правову природу парламентської відповідальності, доцільно підкреслити, що політична відповідальність уряду та конституційно-правова (юридична) мають різні підстави застосування. Підставою застосування першої є недоцільність діяльності членів уряду, в той час як підставою конституційно-правової відповідальності — вчинене правопорушення у сфері конституційного права. Ми цілком поділяємо точку зору С.Г. Серьогіної, М.М. Терещук, С.В. Сороки, що дані види парламентської відповідальності відрізняються і за спрямуванням, і за наслідками їх застосування. Так, метою політичної відповідальності є усунення невідповідності між політикою КМ України та парламентською більшістю, а наслідки можуть мати суто політичний характер. Досить влучно, на погляд, висловилося з цього питання С.В. Сорока, зазначивши, що "... політична відповідальність є суб'єктивною. Необхідність застосування даного виду відповідальності визначається не критеріями законності, а політичними потребами та орієнтаціями депутатів парламенту. Уряд виконує власні функції доти, доки його діяльність задовольняє парламент" [10, с. 4]. Водночас метою конституційно-правової відповідальності є порушення у сфері конституційного права, а її наслідками завжди є застосування юридичних санкцій [11, с. 52].

У науковій літературі виділяють декілька форм парламентської відповідальності, серед яких основними є: 1) резолюція або вотум довіри (обговорення дій уряду на його вимогу); 2) резолюція осуду або вотум недовіри (оголошується парламентом і може мати як конструктивний характер — у випадку внесення пропозиції кандидатури нового прем'єр-міністра, так і деструктивний — без такої пропозиції); 3) інтерпеляція (звернення парламенту до уряду з вимогою роз'яснення щодо певного питання, здійснене у передбаченій для цього формі); 4) запитання членів парламенту до КМ України, які можуть бути здійснені як в усній, так і в письмовій формі.

Враховуючи зазначене вище, можна сказати, що чинне законодавство, регламентуючи правовий статус КМ України, оминає питання відповідальності даного колегіального органу, прямо не називаючи ні її види, ні форми, однак які можуть бути визначені на підставі належного аналізу нормативно-правових актів. Аналіз останніх показує, що вітчизняний законодавець передбачив персональну відповідальність членів КМ України. Така відповідальність може бути особистою — за діяльність конкретного міністра щодо ведення справ у ввіреній йому сфері державного управління (індивідуальна відповідальність), або колективною, що передбачає солідарну відповідальність членів КМ України за результати діяльності уряду як колегіального органу влади. Окрім того кожен член КМ України несе дисциплінарну відповідальність за вчинені ними порушення у сфері трудового законодавства під час виконання ними трудової функції та інші види відповідальності за правопорушення іншого характеру (ст. 45 Закону).

Висвітлюючи зазначене питання, слід підкреслити, що законодавець виокремив відповідальність членів уряду за вчинення правопорушень у сфері корупції, зловживання службовим становищем, вчинення дій у разі конфлікту інтересів, а також у випадку необгрунтованого набуття членами КМ України різного роду активів та їх наступної конфіскації за рішенням суду. В окреслених випадках вчинення протиправних дій членами КМ України, кожен з них підлягає звільненню парламентом.

Отже, резюмуючи зазначене вище щодо відповідальності КМ України, наголосимо, що даний правовий інститут є важливим елементом системи стримувань та противаг, адже забезпечує взаємоконтроль двох гілок державної влади — законодавчої та виконавчої.

ВИСНОВКИ

Грунтовно дослідивши у даній статті питання повноважень КМ України, його функцій та відповідальності, слід підкреслити, що кожне з цих питань є важливим елементом у формування коректного уявлення про правовий статус уряду, його роль та значення у суспільно-політичному житті держави, а отже, може бути предметом самостійних наукових пошуків сучасних науковців. За результатами дослідження можна зробити такі висновки:

1. З метою реалізації завдань, які є основою функціонування та діяльності КМ України, даний орган наділено низкою повноважень, які логічно сформовані вітчизняним законодавцем у групі в залежності від сфери суспільних правовідносин.

2. Всі повноваження уряду, утворюють у своїй сукупності його компетенцію. Аналіз норм чинного законодавства, а також наукових позицій сучасних науковців, дозволив нам сформулювати визначення компетенції уряду як комплексу позитивних дій, вчинюваних ним для виконання покладених на нього завдань, а також класифіковано компетенцію КМ України на організаційно-управлінську та контрольну-наглядову.

3. Перелік повноважень уряду, закріплений у Законі, попри їх всебічність та досить велику кількість, не є вичерпним, однак розширення кола повноважень уряду можливе лише на підставі Конституції або законів, а не власного рішення уряду. Що, на нашу думку, є проявом принципу стримувань та противаг між гілками дер-

жавної влади. Реалізація повноважень уряду знаходить своє відображення в актах — постановах та розпорядженнях, які видаються даним органом.

4. Реалізуючи свої повноваження, уряд виконує покладені на нього функції, які можуть бути класифіковані за різними ознаками і у своїй сукупності поділені на управлінські, нормотворчі та соціальні.

5. Відповідальність уряду може бути політичною та конституційно-правовою, а в залежності від суб'єкта — колегіальною або індивідуальною. Проаналізовані види парламентської відповідальності прямо не називаються законодавцем, однак логічно випливають із положень нормативно-правових актів, які регламентують правовий статус та функціонування КМ України.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року у редакції від 01 січня 2020 р. Законодавство України. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.12.2020).

2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року у редакції від 06.12.2020. Законодавство України. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 15.12.2020).

3. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року у редакції від 15.11.2020 р. Законодавство України. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.12.2020).

4. Осауленко С.В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: автореф. дис.канд. юрид. наук. 12.00.07. Одеса. Одеська національна юридична академія. 2010. 19 с. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/50594266.pdf> (дата звернення: 13.12.2020).

5. Левенець Є. Функціональна складова діяльності центральних органів виконавчої влади в сучасній Україні. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. 2011. Вип. 5. С. 102—106. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2011_5_9 (дата звернення: 13.12.2020).

6. Дніпров О. Спеціальні принципи функціонування виконавчої влади. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13327/18.pdf> (дата звернення: 13.12.2020).

7. Барабаш Ю.Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: монографія. Харків: Право, 2008. 220 с.

8. Совгіря О.В. Парламентська відповідальність Кабінету Міністрів України: теоретичні та практичні аспекти. Адвокат. Наука і практика. № 12 (147) 2012. С. 28—35.

9. Павленко Р.М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. К.: КМ Академія, 2002. 253 с.

10. Сорока С. В. Парламентська відповідальність уряду як форма взаємодії гілок влади. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02\(9\)/11ssvvgv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02(9)/11ssvvgv.pdf) (дата звернення: 13.12.2020).

11. Терещук М.М. Актуальні питання відповідальності уряду в сучасних республіках. Науковий вісник Ужгородського університету, 2015. Серія ПРАВО. Випуск 30. Том 1. С. 51—54. URL: <http://uzhnu.edu.ua> (дата звернення: 13.12.2020).

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020), "The Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 15 December 2020).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020), The Law of Ukraine "About the Cabinet of Ministers of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (Accessed 15 December 2020).

3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020), Resolution "On approval of the Regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (Accessed 15 December 2020).

4. Osaulenko, S.V. (2010), "Administrative and legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine", Ph.D. Thesis, Administrative law and process; finance law, information law, Odessa National Law Academy, Odessa, available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/50594266.pdf> (Accessed 13 December 2020).

5. Levenets, Y. (2011), "Functional component of the activity of central executive bodies in modern Ukraine", Scientific notes of the Institute of Political and Ethnonational Studies named after I.F. Kuras, vol. 5, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2011_5_9 (Accessed 13 December 2020).

6. Dniprov, O. (2017), "Special principles of executive power functioning", Academic Journals and Conferences, available at: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13327/18.pdf> (Accessed 13 December 2020).

7. Barabash, Y.H. (2008), Derzhavno-pravovi konflikty v teorii ta praktytsi konstitutsiinoho prava [State and legal conflicts in the theory and practice of constitutional law], Pravo, Kharkiv, Ukraine.

8. Sovhyria, O.V. (2012), "Parliamentary responsibility of the Cabinet of Ministers of Ukraine: theoretical and practical aspects", Advokat. Nauka ta praktyca, vol. 12 (147), pp. 28—35.

9. Pavlenko, R.M. (2002), Derzhavno-pravovi konflikty v teorii ta praktytsi konstitutsiinoho prava [Parliamentary responsibility of the government: world and Ukrainian experience], Academia, Kyiv, Ukraine.

10. Soroka, S.V. (2011), "Parliament responsibility of government as a form of interaction between executive and legislative", Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia, vol. 2 (9), available at: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02\(9\)/11ssvvgv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02(9)/11ssvvgv.pdf) (Accessed 13 December 2020).

11. Tereshchuk, M.M. (2015), "Current issues of the government responsibility in the modern republics", Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnogo universytetu, Seriya PRAVO, vol. 30, no.1, pp. 51—54. *Стаття надійшла до редакції 30.03.2021 р.*