

Мельник П. В.,

доктор філософії у сфері права, юрист

ORCID: 0000-0001-8000-7357

СИСТЕМНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСУ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Анотація. У статті здійснено системну характеристику правового статусу Кабінету Міністрів України як суб'єкта службових правовідносин, що зумовлено його центральним місцем у механізмі виконавчої влади та визначальним впливом на реалізацію державної політики і забезпечення належного публічного адміністрування. Наголошено, що правовий статус Кабінету Міністрів України має складну, багаторівневу природу, формується поєднанням конституційних, законодавчих і підзаконних норм, а також характеризується внутрішньою узгодженістю та структурованістю. Уточнено, що відсутність у доктрині єдиного системного підходу до співвідношення цільового, структурно-організаційного та компетенційного блоків зумовлює потребу комплексного аналізу Кабінету Міністрів України саме як учасника службових правовідносин і як суб'єкта публічної адміністрації. Методологічною основою дослідження є системний і функціонально-структурний підходи до визначення змісту публічної адміністрації та статусу органів публічної влади. Визначено, що нормативно-правове оформлення правового статусу Кабінету Міністрів України відбувається через систему актів загального та спеціального характеру. До актів загального характеру віднесено норми, які встановлюють засади організації виконавчої влади та адміністративного судочинства, а також регламентують стандарти надання адміністративних послуг. Спеціальний нормативний масив становлять норми, що безпосередньо визначають правове становище Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, зокрема конституційні положення, законодавство про уряд і процедурні правила діяльності, закріплені регламентними актами. Зроблено висновок, що правовий статус Кабінету Міністрів України як суб'єкта службових правовідносин є системною єдністю цільового, структурно-організаційного та компетенційного блоків, нормативно закріплених і гарантованих державою. Узгодженість зазначених блоків безпосередньо визначає ефективність урядового управління, законність нормотворчої та організаційної діяльності, належну реалізацію повноважень у сфері державної служби, а також підзвітність і відкритість уряду. Системний підхід дозволяє цілісно оцінити місце Кабінету Міністрів України у механізмі публічної влади та визначити напрями вдосконалення нормативної регламентації його статусу з метою підвищення якості публічного адміністрування і забезпечення прав людини.

Ключові слова: Кабінет Міністрів України; правовий статус; публічна адміністрація; службові правовідносини; компетенція; повноваження; публічне адміністрування.

Melnyk P. V. Systematic characteristics of the legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine as a subject of service legal relations

Abstract. The article provides a systematic characteristic of the legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine as a subject of service legal relations, which is due to its central place in the mechanism of executive power and its decisive influence on the implementation of state policy and ensuring proper public administration. It is emphasized that the legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine has a complex, multi-level nature, is formed by a combination of constitutional, legislative and subordinate regulations, and is also characterized by internal consistency and structure. It is specified that the absence in the doctrine of a single systemic approach to the correlation of target, structural-organizational and competence blocks necessitates a comprehensive analysis of the Cabinet of Ministers of Ukraine as a participant in service legal relations and as a subject of public administration. The methodological basis of the study is the systemic and functional-structural approaches to determining the content of public administration and the status of public authorities. It is determined that the regulatory and legal registration of the legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine occurs through a system of acts of a general and special nature. Acts of a general nature include norms that establish the principles of the organization of executive power and administrative justice, as well as regulate the standards for the provision of administrative services. A special regulatory body is made up of norms that directly determine the legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine as the highest body in the system of



executive power bodies, in particular constitutional provisions, legislation on the government and procedural rules of activity, enshrined in regulatory acts. It is concluded that the legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine as a subject of official legal relations is a systemic unity of the target, structural-organizational and competence blocks, normatively enshrined and guaranteed by the state. The coherence of these blocks directly determines the effectiveness of government management, the legality of regulatory and organizational activities, the proper implementation of powers in the field of civil service, as well as the accountability and openness of the government. The system approach allows for a holistic assessment of the place of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the mechanism of public power and to identify areas for improving the regulatory regulation of its status in order to improve the quality of public administration and ensure human rights.

Key words: *Cabinet of Ministers of Ukraine; legal status; public administration; official legal relations; competence; powers; public administration.*

Постановка проблеми. Кабінет Міністрів України посідає ключове місце в системі органів виконавчої влади та відіграє визначальну роль у реалізації державної політики й забезпеченні публічного адміністрування. Водночас правовий статус цього органу характеризується складною структурою, багаторівневістю та поєднанням конституційних, законодавчих і підзаконних елементів, що зумовлює неоднозначність його доктринального тлумачення. У науковій літературі відсутній єдиний системний підхід до визначення змісту та структури правового статусу Кабінету Міністрів України, зокрема щодо співвідношення його цільового, організаційно-структурного та компетенційного блоків. Це ускладнює формування цілісного уявлення про місце Кабінету Міністрів України в механізмі публічної влади та негативно впливає на ефективність реалізації його повноважень. За таких умов актуалізується потреба у комплексному та системному дослідженні правового статусу Кабінету Міністрів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика правового статусу Кабінету Міністрів України неодноразово ставала предметом досліджень вітчизняних учених-адміністративістів і конституціоналістів. Загальні засади публічної адміністрації, її місце в механізмі державної влади та принципи функціонування розкривалися у працях В. Б. Авер'янова, В. К. Колпакова, Ю. П. Битяка, О. Ф. Андрійко, Р. С. Мельника. Структурні елементи правового статусу органів виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів України, аналізувалися у наукових доробках Т. О. Коломоєць, В. М. Бевзенка, О. М. Бандурки, О. І. Миколенка. Питання компетенції, повноважень і відповідаль-

ності Кабінету Міністрів України висвітлювалися у працях І. Б. Коліушка, С. Г. Стеценка, А. Т. Комзюка. Окремі аспекти взаємодії Кабінету Міністрів України з інститутами громадянського суспільства досліджувалися Ю. О. Легезою, Є. О. Харитоновим та іншими авторами. Водночас у науковій літературі переважають фрагментарні підходи, що не забезпечують цілісного системного бачення правового статусу Кабінету Міністрів України як єдності цільового, організаційно-структурного та компетенційного блоків, що зумовлює актуальність подальших комплексних досліджень у цьому напрямі.

Метою наукової статті є здійснення системної характеристики правового статусу Кабінету Міністрів України як суб'єкта службових правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Позиція В. К. Колпакова щодо розуміння публічної адміністрації є показовою, оскільки ґрунтується на поєднанні двох підходів: а) функціонального, за якого публічна адміністрація розглядається як діяльність відповідних організаційних утворень, спрямована на реалізацію публічного інтересу; та б) організаційно-структурного, відповідно до якого публічна адміністрація ототожнюється із сукупністю органів, створених для здійснення публічної влади [1, с. 23].

З урахуванням наведеного доцільно виокремити ознаки, що характеризують Кабінет Міністрів України як суб'єкта публічної адміністрації, зокрема:

він є складовою впорядкованої та ієрархічно організованої системи органів, діяльність яких має бути скоординованою та спрямованою на досягнення спільних цілей;

основною метою його функціонування є забезпечення публічного інтересу, тобто

інтересів держави і суспільства загалом, а не окремих осіб чи соціальних груп;

у своїй діяльності Кабінет Міністрів України реалізує владні повноваження, виконуючи публічні функції;

його юрисдикція поширюється на всю територію України;

він використовує комплекс різномірних засобів впливу – правових, політичних, економічних і соціальних, застосовуючи такі методи правового регулювання, як узгодження, переконання, стимулювання, примус тощо.

Нормативно-правове оформлення правового статусу Кабінету Міністрів України забезпечується сукупністю правових норм, закріплених у нормативно-правових актах:

а) загального характеру, що регламентують діяльність органів виконавчої влади в цілому (зокрема, положення Конституції України (ст. 6, ч. ст. 19) [2], Кодекс адміністративного судочинства України [3], Закон України «Про адміністративні послуги» [4]);

б) спеціального характеру, які визначають правове становище Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади (зокрема, положення Конституції України (Розділ VI) [2], Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [5], Регламент Кабінету Міністрів України [6]).

Правовий статус Кабінету Міністрів України характеризується наявністю внутрішньо узгодженої структури, що охоплює сукупність взаємопов'язаних елементів і дає підстави розглядати його як цілісне правове утворення. У науковій літературі кількість таких елементів визначається по-різному, при цьому окремі автори групують їх у відповідні блоки. Сам термін «елемент» (від лат. *elementum* – першооснова) тлумачиться як складова частина цілого [7, с. 243] або як об'єкт, що входить до певної системи й у її межах розглядається як відносно неподільний [8, с. 127].

З огляду на це, доцільно виокремити у структурі правового статусу Кабінету Міністрів України такі основні елементи: 1) цільовий блок; 2) структурно-організаційний блок; 3) компетенційний блок.

Цільовий блок правового статусу Кабінету Міністрів України відображає спрямованість його діяльності на забезпечення публічних

інтересів, а також на реалізацію належного публічного адміністрування у тих сферах суспільних відносин, у межах яких цей орган наділений відповідними повноваженнями. Водночас завдання як елемент правового статусу слугують конкретизацією зазначеної мети та закріплюються на нормативному рівні, зокрема у статті 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [5].

До основних завдань Кабінету Міністрів України належать, зокрема: забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України; формування і реалізація внутрішньої та зовнішньої політики держави; здійснення заходів щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина, створення умов для вільного та всебічного розвитку особистості; забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, амортизаційної, податкової та структурно-галузевої політики; реалізація державної політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони довкілля та екологічної безпеки; підготовка і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку, а також інших державних цільових програм тощо [5].

Такий підхід дозволяє розглядати цільовий блок як фундаментальний елемент правового статусу Кабінету Міністрів України, який визначає стратегічну спрямованість його діяльності та нормативно закріплює ключові орієнтири функціонування в системі органів виконавчої влади.

Висока значущість належного виконання визначених завдань Кабінетом Міністрів України зумовлена суспільною потребою, оскільки результативність діяльності цього органу безпосередньо впливає на рівень гарантування конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також на поступ демократичного розвитку держави.

Функції як складова цільового блоку правового статусу відображають основні напрями діяльності Кабінету Міністрів України, що мають відносну цільову автономність, змістову однорідність і спрямовані на забезпечення досягнення цілей та виконання

завдань публічного адміністрування. Переконливою є позиція Є.І. Білокур, відповідно до якої функції Кабінету Міністрів України доцільно поділяти на соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані [9]. Соціально-орієнтовані функції характеризують безпосередній управлінський вплив вищого органу виконавчої влади на суспільні процеси та об'єкти управління; через них розкривається зміст і призначення публічного адміністрування як діяльності, спрямованої на виконання зобов'язань держави перед суспільством. Натомість внутрішньо-орієнтовані функції адресовані організації внутрішньої діяльності Кабінету Міністрів України та покликані забезпечити його належне функціонування, ефективну самоорганізацію, узгодженість процесів управління й інституційну стабільність.

Структурно-організаційний блок правового статусу Кабінету Міністрів України відображає порядок формування цього органу як суб'єкта публічної адміністрації, що створюється шляхом призначення. Так, Прем'єр-міністр України як керівник Кабінету Міністрів України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, тоді як інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. При цьому кандидатура Прем'єр-міністра України вноситься Президентом України на підставі пропозиції коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу парламенту. Щодо окремих посад встановлено спеціальне правило: Міністр оборони України та Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України.

Строк повноважень Кабінету Міністрів України визначається періодом до початку роботи новосформованого складу Кабінету Міністрів України. Припинення повноважень можливе у двох основних формах: 1) складення повноважень; 2) відставка. Відставка, своєю чергою, може бути зумовлена прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, відставкою Прем'єр-міністра України або смертю

Прем'єр-міністра України. Разом із тим, незалежно від підстав припинення повноважень, Кабінет Міністрів України продовжує здійснювати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України [5].

Кабінет Міністрів України наділений повноваженнями ухвалювати правові (юридичні) акти, які становлять офіційні документи публічно-владного характеру та приймаються в односторонньому порядку з метою реалізації функцій і завдань публічного адміністрування. Традиційно правові акти за їх юридичним змістом поділяють на нормативні та індивідуальні. Щодо порядку ухвалення нормативних актів Кабінетом Міністрів України, то його визначальними рисами є: 1) прийняття рішень у формах постанов і розпоряджень; 2) обов'язковість постанов і розпоряджень до виконання; 3) визнання рішення прийнятим за умови підтримки більшістю посадового складу Кабінету Міністрів України; 4) підписання актів Прем'єр-міністром України; 5) наявність права ініціативи щодо ухвалення рішень у членів Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; 6) обов'язкова реєстрація та оприлюднення постанов і розпоряджень на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України відповідно до встановленої процедури тощо [5].

Порядок набрання чинності актами Кабінету Міністрів України диференціюється залежно від виду акта. Так, постанови (за винятком постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом) набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо самою постановою не визначено інше, але в будь-якому разі – не раніше дня такого опублікування. Постанови або їх окремі положення, які містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають оприлюдненню та набирають чинності з моменту доведення в установленому порядку до виконавців, якщо не передбачено пізніший строк. Розпорядження Кабінету Міністрів України, своєю чергою, набирають чинності з моменту їх при-

йняття, якщо в них не встановлено інший, пізніший термін набрання чинності.

Компетенційний блок правового статусу Кабінету Міністрів України охоплює визначену сукупність повноважень, наданих йому в межах конкретного предмета відання для реалізації функціонального призначення. Загалом Кабінет Міністрів України є суб'єктом загальної компетенції, оскільки здійснює спрямування та координацію діяльності міністерств і інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики у відповідних сферах суспільного й державного життя, виконання Конституції і законів України, актів Президента України, а також додержання прав і свобод людини та громадянина.

До предмета відання Кабінету Міністрів України належать сфери суспільних відносин, у межах яких забезпечується реалізація закріплених за ним повноважень, у тому числі й у сфері державної служби [5].

Повноваження як елемент правового статусу Кабінету Міністрів України становлять сукупність його прав та обов'язків. Вони окреслюють межі допустимої (можливої) поведінки суб'єкта та визначають конкретні юридично значущі форми такої поведінки. Повноваження завжди нормативно закріплюються в актах, що визначають правове становище відповідного суб'єкта публічної адміністрації. Вихід за встановлені межі повноважень, так само як їх невиконання або неналежне виконання, є юридично неприпустимим і тягне відповідальність, передбачену законом.

Основні повноваження Кабінету Міністрів України закріплені у статті 116 Конституції України [2] та деталізовані у спеціальному законодавстві. З урахуванням їх змісту доцільно виокремити такі групи повноважень вищого органу виконавчої влади: 1) політичні (формування політичних пріоритетів і визначення стратегічних напрямів діяльності міністерств); 2) управлінські (здійснення керівництва діяльністю міністерств); 3) організаційні (підготовка та внесення пропозицій щодо утворення, реорганізації чи ліквідації урядових органів у системі міністерств); 4) нормативно-правові (погодження законопроектів та інших нормативно-правових актів); 5) кадрові

(подання пропозицій щодо призначення та звільнення керівників міністерств); 6) представницькі (участь у міжнародних переговорах та підписання міжнародних договорів України у межах наданих повноважень). Окрім цього, Кабінет Міністрів України здійснює системний контроль за дотриманням органами виконавчої влади Конституції України та актів законодавства, а також уживає заходів щодо усунення виявлених недоліків у їх діяльності.

Окремої уваги заслуговує така функціональна характеристика повноважень Кабінету Міністрів України, як обов'язковість взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Потреба у залученні громадськості до процесів публічного адміністрування зумовлена: положеннями Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, яка передбачає формування державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, упровадження різноманітних форм демократії участі та налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади й органами місцевого самоврядування [10]; положеннями Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, спрямованими на зміцнення партнерства між державою та інститутами громадянського суспільства, розвиток демократії участі, підвищення прозорості публічного управління, забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики, а також підтримку волонтерських і громадських ініціатив [11].

Форми такої взаємодії між інститутами громадянського суспільства та Кабінетом Міністрів України є різноманітними і залежать від обсягу прав, наданих громадянам. Зокрема, йдеться про можливість подання звернень в електронній формі та електронних петицій [12]; проведення консультацій з громадськістю з питань формування і реалізації державної політики [13]; здійснення громадської та антикорупційної громадської експертизи діяльності органів влади [14]; забезпечення звернень громадян до Кабінету Міністрів України через телефонні контактні центри, «гарячі лінії», а також із використан-

ням мережі Інтернет та електронних засобів зв'язку [15; 16; 17] тощо.

Висновки. Отже, правовий статус Кабінету Міністрів України слід розглядати як системну сукупність чітко визначених і нормативно закріплених складових цільового, структурно-організаційного та компетенційного блоків, які гарантуються державою та забезпечують функціонування Кабінету Міністрів України як

вищого органу у системі виконавчої влади. Узгодженість цих блоків визначає ефективність урядового управління, законність прийняття актів, належну реалізацію повноважень і підзвітність. Саме системний підхід дає змогу комплексно оцінити місце Кабінету Міністрів України в механізмі публічної влади та його спроможність забезпечувати публічні інтереси й права людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Суцценко [та ін.] / за ред. В.К. Колпаков. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text>
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
4. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02. 2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#n62>
6. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>
7. Словник юридичних термінів: навч. посіб. / уклад. В.П. Марчук. Київ: МАУП, 2003. 128 с.
8. Філософський словник / за ред. В.І. Шинкарука. Київ: Головна редколегія УРЕ, 1973. 560 с.
9. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 194 с.
10. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>
11. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки. <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva/natsionalna-stratehiia-spriyannia-rozvytku-hromadianskoho-suspilstva-ukraini-na-2021-2026-roky>
12. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z393-96#Text>
13. Про затвердження Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>
14. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text>
15. Про схвалення Концепції створення Національного контактного центру: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2015 р. № 1269-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248688680>
16. Лезега Ю. О. Система дисциплінарних стягнень як гарантія забезпечення службово-трудової дисципліни. *Право України*. 2023. № 12. С. 29- 39
17. Тильчик В.В. Спори у сфері публічно-правових відносин як предмет судової адміністративної юрисдикції: на шляху до систематизації теоретичних підходів. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 7. Ч. 2. С. 163–175.

Дата першого надходження статті до видання: 11.12.2025

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 15.01.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 17.04.2026