

#### Резюме

**Огурцов О. П. Законодавчі основи конституційно-правового статусу осіб без громадянства в Україні.**

У статті проаналізовано законодавство України, що визначає конституційно-правовий статус осіб без громадянства в Україні, а також обґрунтовано пропозиції щодо його вдосконалення.

**Ключові слова:** особа без громадянства, громадянство, законодавство України про громадянство, права та обов'язки громадянина, правовий статус особи.

#### Резюме

**Огурцов А. П. Законодательные основы конституционно-правового статуса лиц без гражданства в Украине.**

В статье осуществлен анализ законодательства Украины, определяющего конституционно-правовой статус лиц без гражданства в Украине, а также обоснованы предложения по его совершенствованию.

**Ключевые слова:** лицо без гражданства, гражданство, законодательство Украины о гражданстве, права и обязанности гражданина, правовой статус лица.

#### Summary

**Ogurtsov A. Legislative framework the constitutional-legal status of stateless persons in Ukraine.**

The article presents an analysis of the legislation of Ukraine, the constitutional-legal status of stateless persons in Ukraine, and also suggestions are grounded in relation to his perfection.

**Key words:** person without citizenship, citizenship, legislation of Ukraine about citizenship, rights and duties of citizens, the legal status of person.

Отримано 27.11.2013

УДК 342.518

#### О. В. ЧЕРНИШЕВИЧ

*Олена Володимирівна Чернишевич, асистент  
кафедри Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка*

### МІНІСТЕРСТВО ЯК ОРГАН В СИСТЕМІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

З метою забезпечення виконання Україною свого основного обов'язку перед громадянами стосовно утвердження та забезпечення їх прав і свобод в нашій державі діє система органів державної влади, на які покладено повноваження як щодо законодавчого забезпечення відповідних прав і свобод, так і практична реалізація державної політики в усіх сферах життєдіяльності суспільства. І ключова роль у цьому механізмі відведена органами виконавчої влади, у тому числі міністерствам. Адже саме вони здійснюють у встановлених Конституцією межах і згідно із законами України функції державного управління економічним, культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний та політичний стан України, оскільки з кожним роком масштаби, складність і розмаїттям завдань держави зростають.

Проте аналіз наукових напрацювань з цього питання свідчить про те, що існує гостра необхідність у нових, поглиблених дослідженнях діяльності центральних органів виконавчої влади, зокрема міністерств. Увагу потрібно приділити правовому статусу міністерства як центрального органу виконавчої влади, його місцю в державно-правовому механізмі поділу влади, ролі у вирішенні питань у різних сферах державного управління, визначенні системи відносин міністерства з іншими органами державної влади.

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову<sup>1</sup>. Отже, органи державної влади поділяються на органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Однією з гілок державної влади є виконавча влада, органи якої щоденно забезпечують виконання важливих функцій виконавчо-розпорядчого характеру<sup>2</sup>.

Отже, міністерство – це головний (провідний) орган у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. У своїй діяльності міністерства керуються Конституцією України, законами України, актами та дорученнями Президента України, щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України<sup>3</sup>.

Напевно, чи не найголовнішим нормативно-правовим актом, що регламентує діяльність міністерств є Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI (далі – Закон)<sup>4</sup>.

Варто зазначити, що прийняття даного законопроекту стало важливим кроком в формуванні правового поля міністерств, оскільки до того часу не існувало єдиного документу, щоб законодавчо регулював діяльність цілого ряду органів виконавчої влади, в тому числі і міністерств в цілому.

Стаття 7 Закону визначає перелік завдань, які покладені на міністерство, як на орган, що забезпечує формування та реалізує державну політику у визначених сферах, а саме: 1) забезпечення нормативно-правового регулювання; 2) визначення пріоритетних напрямків розвитку; 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; 4) 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 Президентіві України та Кабінету Міністрів України; 5) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; 6) здійснює загалом всі завдання, визначені законами України та покладені на нього актами Президента України<sup>5</sup>.

Більш уточнено загальні правові засади діяльності центральних органів виконавчої влади визначено у Загальному положенні про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України (далі – Положення), яке затверджено Указом Президента України від 12 березня 1996 р. № 179/96 «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України»<sup>6</sup>. Відповідно до даного Положення кожен центральний орган виконавчої влади розробляє своє власне Положення про Міністерство, яким затверджує вичерпний перелік заходів та завдань своєї діяльності. Положення затверджуються указами Президента України.

Очолює міністерство та здійснює керівництво його діяльністю Міністр України (далі – Міністр), який є членом Кабінету Міністрів України (п. 2 ст. 6 Закону), а на дану посаду він призначається відповідно до Конституції України<sup>7</sup> та Закону України «Про Кабінет Міністрів України»<sup>8</sup>. Особливістю сучасних реалій є те, що міністр – це не лише керівник відповідного центрального органу виконавчої влади, але ще одночасно і державний політичний діяч.

Структура кожного міністерства затверджується його керівником, а гранична чисельність співробітників визначається постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 937 «Про затвердження граничної чисельності працівників апарату центральних органів виконавчої влади»<sup>9</sup>.

Міністр має не більше трьох заступників: перший заступник, заступник міністра – керівник апарату та заступник міністра. Остання посада не є обов'язковою, може бути введена за необхідності (ч. 5 п. 2 ст. 8 Закону)<sup>10</sup>.

Апарат міністерства – це організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань (ч. 1 ст. 11 Закону), а керівником апарату міністерства є заступник міністра – керівник апарату (ч. 2 ст. 11 Закону), основними завданнями якого є забезпечення діяльності апарату міністерства, стабільності і наступності у його роботі, організація поточної роботи, пов'язаної із здійсненням повноважень міністерства (ч.3 ст. 10 Закону). Варто зауважити, що звільнення міністра не може бути підставою для звільнення державних службовців та працівників апарату міністерства, крім працівників патронатної служби міністра (ч. 6 ст. 11 Закону), однак їм гарантується поновлення на попередній посаді або призначення на іншу рівноцінну посаду в міністерстві, оскільки патронатна служба формується, власне, із державних службовців та працівників міністерства. У разі неможливості поновлення державного службовця на попередній посаді або призначення на іншу рівноцінну посаду, його може бути призначено за взаємною згодою на іншу посаду в цьому міністерстві (ч. 5 ст. 12 Закону)<sup>11</sup>.

Патронатна служба формується безпосередньо міністром для його консультування, підготовки необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечення зв'язку із посадовими особами інших органів державної влади, організації зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також для виконання інших доручень міністра (ч. 2 ст. 12 Закону)<sup>12</sup>.

Кабінет Міністрів України видав постанову від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій»<sup>13</sup>, якою встановлено, що в апараті міністерства утворюються такі структурні підрозділи:

– **департамент** – структурний підрозділ, що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузевість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності), координації роботи, пов'язаної з виконанням цих завдань, за умови, що у його складі буде не менше чотирьох відділів. Департамент очолює директор. Директор департаменту може мати не більше двох заступників, у тому числі одного заступника, який не очолює відділ;

– **самостійне управління (самостійний відділ)** – структурний підрозділ одно галузевого або одно функціонального спрямування. До складу управління входять не менше двох відділів. Самостійний відділ утворюється з чисельність не менше шести працівників. Самостійне управління (самостійний відділ) очолює начальник. Начальник управління може мати не більше одного заступника – начальника відділу;

– **самостійний сектор** – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за окремим напрямом діяльності органу виконавчої влади, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів, з чисельністю не менше двох працівників. Сектор очолює завідуючий;

– **відділ у складі департаменту (самостійного управління)** – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності органу виконавчої влади, з чисельністю не менше як п'яти працівників. Відділ очолює начальник.

Міністерство є одноособовим (єдиначальним) органом виконавчої влади. В той же час у роботі міністерства, як і іншого центрального органу виконавчої влади поєднуються принципи одноособового керів-

ництва (єдиноначальності) та колегіальності<sup>14</sup>. Так, для погодження вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі у міністерстві утворюється колегія у складі міністра, першого заступника міністра, заступників міністра, заступника міністра – керівника апарату<sup>15</sup>, а також інших керівних працівників міністерства.

До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерства.

У праві України існують нормативно закріплені визначення поняття «колегії». Відповідно до п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 р. № 1569 «Про затвердження Типового положення про колегію центрального органу виконавчої влади та місцевої державної адміністрації», колегія центрального органу виконавчої влади, місцевої державної адміністрації є постійним консультативно-дорадчим органом і утворюється для погодження вирішення питань, що належать до їх компетенції, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів діяльності<sup>16</sup>. Указ Президента України від 31 грудня 2005 р. № 1902/2005 «Про колегію міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» не дає визначення «колегії міністерства», а обмежується лише вказівкою, що колегія міністерства є постійним консультативно-дорадчим органом<sup>17</sup>.

На відміну від інших структурних підрозділів міністерства й інших центральних органів виконавчої влади, колегії не мають вузької предметної компетенції. На засіданнях колегії міністерства розглядаються питання вироблення рекомендацій із питань формування та реалізації державної політики, найважливіших напрямів діяльності міністерства, обговорюються проекти нормативно-правових актів, програм та інших документів.

На сучасному етапі державотворення існує багато проблем, які знаходяться у сфері компетенції кількох органів, тому їх вирішення потребує спільних зусиль. Із цією метою проводять спільні засідання колегій, на яких обговорюються найбільш важливі питання<sup>18</sup>.

З проголошенням незалежності України в діяльності колегій органів виконавчої влади спостерігається тенденція до розширення їх повноважень, а самі повноваження визначаються відповідно до специфіки діяльності того чи іншого органу.

Види засідань колегій органів виконавчої влади бувають: за періодичністю проведення засідання бувають планові і позапланові (позачергові); за місцем проведення – виїзні та стаціонарні; за способом проведення засідання – відкриті та закриті; за складом учасників – прості, розширені та спільні засідання колегій.

Рішення колегій органів виконавчої влади України не повинні носити загальний характер та мати великий обсяг, оскільки це вказує на доцільність прийняття та реалізації того чи іншого рішення. Обов'язковою умовою будь-якого рішення колегії є визначення посадової особи, на яку покладається контроль за виконанням рішення колегії. Також у рішеннях варто визначати виконавця кожного завдання та терміни. Це, в свою чергу, посилить персональну відповідальність членів колегії за реалізацію ними прийнятих рішень на практиці<sup>19</sup>.

Відповідно до ст. 15 Закону Міністерство у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує та контролює їх виконання. Накази підписує міністр. Накази міністерства є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

Варто зауважити, що накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Окрім того, у разі потреби міністерство може видавати разом з іншими центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та представницькими органами спільні накази.

Щодо фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності міністерств, то здійснюється воно за рахунок коштів Державного бюджету України, а посадові особи міністерств несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до закону<sup>20</sup>.

Отже, діяльність міністерств – це важлива частина діяльності органів державної влади країни в цілому. Однак, як показує практика, ця діяльність є відносно нестабільною. Так, досить часто присутні випадки об'єднання, ліквідації, створення нових міністерств, реформатування їх на державні комітети, служби, агенції та інспекції і це дає нам підстави зробити висновок проте, що в Україні на даний час відсутня чітка програма по вдосконаленню системи центральних органів виконавчої влади, зокрема міністерств. А значить процес удосконалення системи органів виконавчої влади, державного управління продовжується і нині.

<sup>1</sup> Конституція України. – Х.: Фоліо, 2011. – 160 с. – С. 11.

<sup>2</sup> Євченко В. О., Євченко О. О. Органи виконавчої влади в Україні: Навчальний посібник / В. О. Євченко, О. О. Євченко. – Миколаїв : НУК, 2006. – 51 с. – С. 13.

<sup>3</sup> Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI / <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Указ Президента України від 12 березня 1996 року № 179/96 «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України» / <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/179/96>

<sup>7</sup> Конституція України. – Х.: Фоліо, 2011. – 160 с.

<sup>8</sup> Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI / <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>

<sup>9</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 року № 937 «Про затвердження граничної чисельності працівників апарату центральних органів виконавчої влади» / <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/937-2011-%D0%BF>

<sup>10</sup> Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI / <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

<sup>11</sup> Там само.

<sup>12</sup> Там само.

<sup>13</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 року № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» / <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF>

<sup>14</sup> Євченко В. О., Євченко О. О. Органи виконавчої влади в Україні: Навчальний посібник / В. О. Євченко, О. О. Євченко. – Миколаїв : НУК, 2006. – 51 с. – С. 29.

<sup>15</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 року № 1159 «Про затвердження Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації» / <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1569-2003-%D0%BF>

<sup>16</sup> Там само.

<sup>17</sup> Указ Президента України від 31 грудня 2005 року № 1902/2005 «Про колегію міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» / <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1902/2005>

<sup>18</sup> Калиновський В. С., Дудченко О. С. Правові та організаційні засади діяльності колегій органів виконавчої влади України: Монографія / Калиновський В. С., Дудченко О. С. – К.; Ніжин: Видавець ПП Лисенко М. М., 2011. – 216 с. – С. 134–135.

<sup>19</sup> Там само. – С. 188–189.

<sup>20</sup> Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI / <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

### Резюме

**Чернишевич О. В. Міністерство як орган в системі центральних органів виконавчої влади в Україні: конституційно-правовий аспект.**

У статті висвітлено конституційно-правовий статус міністерства як центрального органу виконавчої влади в Україні та його місце у державно-правовому механізмі поділу влади в цілому. Досліджено роль міністерства у вирішенні питань різних сфер державного управління. Здійснено аналіз основних загальних державних нормативно-правових актів, якими у своїй діяльності керується міністерство. Розглянуто особливості формування та основні складові структури зазначеного органу, такі як департамент, самостійне управління (самостійний відділ), самостійний сектор, відділ у складі департаменту (самостійного управління). Дано характеристику діяльності колегії як консультативно-дорадчого органу міністерства, визначено її види та особливості впровадження в життя рішень засідань колегії. Коротко проаналізовані нормативна діяльність та фінансове й матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерства в цілому.

**Ключові слова:** міністерство, центральні органи, виконавча влада, структура міністерства, колегія.

### Резюме

**Чернышевич Е. В. Министерство как орган в системе центральных органов исполнительной власти в Украине: конституционно-правовой аспект.**

В статье освещены конституционно-правовой статус министерства как центрального органа исполнительной власти в Украине и его место в государственно-правовом механизме разделения власти в целом. Исследована роль министерства в решении вопросов различных сфер государственного управления. Осуществлен анализ основных общих государственных нормативно-правовых актов, которыми в своей деятельности руководствуется министерство. Рассмотрены особенности формирования и основные составляющие структуры указанного органа, такие как департамент, самостоятельное управление (самостоятельный отдел), самостоятельный сектор, отдел в составе департамента (самостоятельного управления). Дана характеристика деятельности коллегии как консультативно-совещательного органа министерства, определены ее виды и особенности внедрения в жизнь решений заседаний коллегии. Кратко проанализированы нормативная деятельность и финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности министерства в целом.

**Ключевые слова:** министерство, центральные органы, исполнительная власть, структура министерства, коллегия.

### Summary

**Chernyshevych O. Ministry as a body in the system of central bodies of executive power in Ukraine: constitutional and legal aspects.**

The article deals with the constitutional and legal status of the ministry as a central body of executive power in Ukraine and its place in the state-legal mechanism of separation of powers in general. The role of the Ministry in addressing the various spheres of governance. The analysis of major general civil legal acts, which is guided by the ministry. The features of the formation and structure of the main components of that body, such as department, independent management (independent department), independent sector, the department as a part of the Department of (self-management). The characteristic activity of the board as a consultative and advisory body of the Ministry, to its types and features of the implementation of the decisions of the board meetings. Briefly analyzed regulatory activities and financial and logistical support of the ministry as a whole.

**Key words:** ministry, the central authorities, the executive structure of the ministry, board.

Отримано 25.11.2013