

РОЛЬ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Потіп М.М.,
к.ю.н., доцент
кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровський гуманітарний університет

Стаття присвячена з'ясуванню компетенції Кабінету Міністрів України, його цілей, задач, функцій, предметів відання, прав і обов'язків, що дало змогу визначити його роль у формуванні компетенції органів державної виконавчої влади та розмежуванні компетенції між ними та органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, функції, предмет відання, розмежування компетенції, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Потип М.М. / РОЛЬ КАБИНЕТА МИНИСТРОВ УКРАИНЫ В ПРОЦЕССЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ / Днепропетровский гуманитарный университет, Украина

Статья посвящена выяснению компетенции Кабинета Министров Украины, его целей, задач, функций, предметов ведения, прав и обязанностей, что позволило определить его роль в формировании компетенции органов государственной исполнительной власти и разграничении компетенции между ними и органами местного самоуправления.

Ключевые слова: Кабинет Министров Украины, функции, предмет ведения, разграничение компетенции, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Potip M.M. / ROLE OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE IN THE PROCESS OF DISTRIBUTION OF POWERS BETWEEN STATE EXECUTIVE AUTHORITIES AND SELF-GOVERNING AUTHORITIES / Dnepropetrovsk University of Humanities, Ukraine

The article eliminates the main provisions of the Cabinet of Ministers of Ukraine and central state executive authorities participation in the mechanism of state executive authorities and self-governing authorities powers distribution.

It is determined that the role of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the distribution of powers of state executive authorities and self-governing authorities is to: 1) directing of their activities; 2) coordinating the activities of state executive authorities and self-governing authorities. Analysis of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On the Cabinet of Ministers of Ukraine» makes it possible to detect that the implementation of defined powers is complicated by the substitution of «tasks» and «functions» categories. According to this the author proposes to bring under the provisions of Art. 116 of the Constitution of Ukraine the basic principles of competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine, provided for by Article IV of the Law of Ukraine «On the Cabinet of Ministers of Ukraine».

To ensure the process of distribution of powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine the following functions must be submitted: a) objective separation regulation of powers of state executive authorities and self-governing authorities (publication of relevant regulatory acts, guidelines, programs); b) facilitate the objective distribution of powers of state executive authorities and self-governing authorities (organizational measures aimed at creating the conditions for distribution of powers).

This article provides the division of powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the delimitation of the competence of state executive authorities and self-governing authorities to direct and indirect ones.

Direct powers include those ones defined by Section VIII of the Law of Ukraine «On the Cabinet of Ministers of Ukraine», which defines the relations of the Cabinet of Ministers of Ukraine with other state authorities, self-governing authorities to create conditions for the realization of given distribution.

It was noted, that in the process of powers distribution of state executive authorities, Cabinet of Ministers of Ukraine shall act as administrative manager which independently affects the process of powers distribution.

Key words: Cabinet of Ministers of Ukraine, functions of jurisdiction, distribution of powers, state executive authorities, self-governing authorities.

Відповідно до управлінської вертикалі головною структурною ланкою у взаємодії органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування виступають вищі органи виконавчої влади, тобто Кабінет Міністрів України (далі – КМУ). Це обумовлюється й тим, що у системі органів місцевого самоврядування подібних органів не існує.

Вивчаючи природу даного державного органу, ми розуміємо, що питання розмежування компетенції між КМУ та органами місцевого самоврядування розглядати не доцільно через різні ієрархічні рівні, які займає він та органи місцевого самоврядування. Але перед нами постає задача з'ясування ролі КМУ у процесі розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Дослідженням у цій сфері присвячено значну кількість наукових робіт таких вчених, як зокрема С. С. Алексєєва, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, С. О. Кузніченко, М. І. Матузова, О. В. Малько, Т. П. Мінки, О. В. Петрішина, О. Ф. Скакун та інших, які визначають особливості забезпечення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і підкреслюють, що існує невизначеність компетенції органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Однак чимало питань стосовно ролі КМУ в розмежуванні

компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади вимагають вирішення.

Метою статті є обґрунтування ролі КМУ у розмежуванні компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування та напрямків його вдосконалення.

Відповідно до ст. 113 Конституції України КМУ є вищим органом у системі органів виконавчої влади, тобто він очолює систему органів виконавчої влади, які є йому підпорядкованими, підконтрольними і підзвітними. Окреслений статус КМУ підтверджується також п. 9 ст. 116 Конституції України та ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [4], згідно з яким він спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

Вже виходячи з цих перших положень, ми бачимо, що роль КМУ у розмежуванні компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування полягає у:

– спрямуванні їх діяльності, тобто в контексті розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування здійснюється визначення завдань та цілей органів державної виконавчої влади у відповідності до предметів відання (власних та сумісних з органами місцевого самоврядування);

– координації діяльності органів державної виконавчої влади з органами місцевого самоврядування шляхом визначення повноважень у відповідності до поставленої мети, завдань та цілей таким чином, щоб забезпечувати взаємодію з органами місцевого самоврядування під час роботи над сумісними предметами відання.

Спрямування та координація діяльності органів державної виконавчої влади знаходить своє відбиття у завданнях КМУ відповідно до ст. 116 Конституції України та п. 9 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [4]. Таким чином, ми бачимо, що у завданнях КМУ на загальному рівні передбачена його участь у забезпеченні розмежування компетенцій органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Нами визначалося, що до компетенції, окрім завдань, входять ще й функції. Аналіз нормативної бази адміністративно-правового статусу КМУ дає можливість говорити про те, що ані в Конституції України, ані в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» немає розуміння його функцій. Подальше вивчення наукових джерел дало можливість зрозуміти, що функції КМУ знайшли своє відбиття тільки на доктринальному рівні. Зокрема, значні роботи з цього питання належать А. В. Дуді (2001 р.), С. В. Осауленку (2010 р.) [3].

Як визначає А. В. Дуда, одним з найскладніших моментів у визначенні функцій КМУ є встановлення залежності між такими категоріями, як функції і повноваження. Автором виділяється кілька підходів до цієї проблеми: 1) отождолення функцій і повноважень (прав і обов'язків чинити управлінські дії); 2) отождолення функцій лише з обов'язками; 3) позиція, згідно з якою управлінські функції реалізуються через повноваження (права та обов'язки) [3, с. 5].

На нашу думку, одним з оптимальніших варіантів з окреслених є реалізація управлінських функцій через повноваження, однак вона все одно потребує визначення цих самих функцій. Одночасно ми погоджуємося з думкою С. В. Воробйової про те, що компетенційні спори найчастіше виникають з приводу невдалого правового регулювання компетенції органу, а саме при змішуванні цілей, задач, функцій, предметів відання, прав і обов'язків, або відсутності правового регулювання окремих з визначених елементів компетенції [2, с. 94].

При здійсненні аналізу Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [74] нами виявлено систему подібних недоліків. Так, у Законі (і це є позитивним аспектом) знайшли відображення положення про компетенцію КМУ. Розділ IV Закону має назву «Компетенція Кабінету Міністрів України». Відповідно, він повинен визначати цілі, задачі, функції, предмети відання та повноваження КМУ. Однак законодавець не конкретизує окреслені поняття. Він визначає у ст. 19 Закону загальні питання компетенції, зливаючи до купи в одному абзаці мету діяльності КМУ та напрямки її реалізації [4].

Таким чином, у відповідності до ст. 19 Закону діяльність КМУ спрямовується на забезпечення інтересів українського народу. Тобто, це мета діяльності КМУ. В такому випадку незрозуміло, чому законодавче бачення мети діяльності КМУ не співпадає з його науковим тлумаченням. Так, А. В. Дуда у своєму дослідженні визначає, що метою КМУ є передбачена конституційно-правовими актами постійна в часі комплексна дія, спрямована на реалізацію державної політики. Мета діяльності КМУ знаходить своє вираження у конкретних завданнях [3, с. 8].

І, дійсно, якщо проаналізувати мету діяльності КМУ на підставі поставлених у ст. 2 Закону завдань, то ми бачимо, що вона ближча до мети, визначеної науковцем, а не законодавцем. Таким чином, або мета діяльності в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [4] визначена некоректно, або це не мета його діяльності і є незрозумілим, навіщо це визначення наявне у розділі, який визначає компетенцію КМУ.

Далі у ст. 19 подаються дії, за допомогою яких реалізується поставлена у Законі мета, а саме виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності КМУ, схваленої Верховною Радою України; вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина; запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності. Закінчуючи перелік цих дій, законодавець використовує термін «завдання». Таким чином, перед нами перелік завдань, судячи з вислову законодавця.

Однак, ст. 2 Закону має назву «Основні завдання Кабінету Міністрів України» і розкриває перелік дій, які здійснює КМУ відповідно до ст. 116 Конституції України. За своїм змістом завдання, перелічені у ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», скорочено передають зміст завдань, визначених ст. 2 Закону. Таким чином, законодавець повторюється, що порушує принципи законодавчої техніки.

Ще одним недоліком є те, що у ст. 116 Конституції України визначені напрямки діяльності КМУ. Ці ж самі напрямки визначаються у ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» як «Основні завдання Кабінету Міністрів України», однак п. 10 ст. 116 Конституції України і п. 10 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (оскільки вони є ідентичними за своїм змістом) застосовують вираз «виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України...» [6].

Таким чином, ми бачимо, що при визначенні компетенції КМУ відбувається з вини законодавця підміна термінів «завдання» та «функції», які застосовуються як ідентичні.

На нашу думку, для удосконалення чинного законодавства необхідно: конкретизувати, що є завданнями, а що – функціями в діяльності КМУ; розділ IV «Компетенція Кабінету Міністрів України» зробити розділом I, визначивши у ст. 1 статус КМУ в системі органів виконавчої влади, його підзвітність і підконтрольність. Надалі слід було б визначити завдання та функції КМУ, правову основу його діяльності. Після цього логічним є розкриття структури КМУ та його повноважень, оскільки окреслені в ній завдання входять до складу компетенції КМУ.

Мета, завдання та функції КМУ знаходяться у постійній взаємодії як складові його компетенції. Розглянемо їх з точки зору впливу на розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Враховуючи, що головним профільним напрямом діяльності органів державної виконавчої влади є саме управлінська діяльність [1, с. 259], то діяльність КМУ слід розглядати як управлінську, у тому числі й у сфері розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим додатковою метою, яка сприяє реалізації політики держави КМУ, слід визначити управлінські дії, спрямовані на розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на підставі принципів централізації та децентралізації.

Відповідно до даної мети завдання КМУ у сфері розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування полягає у підтриманні балансу централізації та децентралізації системи взаємодії органів державної виконавчої влади різних рівнів і органів місцевого самоврядування на підставі сприяння розмежуванню їх компетенції за сумісними предметами відання.

Реалізація означеної мети КМУ також здійснюється шляхом спрямування і координації. Однак, окрім визначених функцій державно-владної діяльності КМУ, визна-

чених Конституцією України (ст. 116 Кабінету Міністрів України) [6], ми вважаємо за необхідне виділити функції регулювання та сприяння, які використовуються Урядом при розмежуванні компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Першу функцію слід визначити як функцію регулювання цільового розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування КМУ. Вона повинна полягати у створенні нормативно-правових актів, методичних рекомендацій відомчого характеру щодо розмежування компетенції між органами державної влади та місцевого самоврядування за сумісними предметами відання у конкретних сферах регулювання, що є підконтрольними КМУ; подання пропозицій до чинного законодавства з метою визначення критеріїв розмежування, або чітких пропозицій щодо розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування при проведенні експертизи внесених на розгляд Верховної Ради України проектів законів, які надіслані Верховною Радою України (у контексті ч. 2 ст. 28 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [4]. На жаль, на сьогодні дана функція не реалізується у повній мірі. Так, у відповідності до «Аналітичного огляду стану здійснення судочинства місцевими апеляційними судами у 2010 році» зазначено, що загальна кількість розглянутих спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління у 2009 році склала 403 справи, а у 2010 році – вже 838 справ. Причому за даною категорією справ у 2010 році було винесено найменшу кількість постанов – 33% [5, с. 7].

Функція сприяння цільовому розмежуванню компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, на нашу думку, повинна включати в себе організаційні заходи, спрямовані на створення умов для розмежування компетенції. При реалізації даної функції КМУ повинен слідкувати за впровадженням у діяльність досліджуваних органів основних принципів визначення і розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у побудову їх структури.

У інших випадках функція сприяння цільовому розмежуванню компетенції може реалізовуватися шляхом компенсації витрат, які несуть органи місцевого самоврядування при взаємодії з органами державної виконавчої влади чи рішень КМУ (ч. 3 ст. 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), що стимулює взаємодію при правильному розмежуванні. Також у відповідності до ч. 4 ст. 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» він може вносити на розгляд Верховної Ради України проекти законів про надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Одночасно КМУ подає пропозиції про фінансування здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, а також передачі у комунальну власність чи у користування органів місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності [4].

Реалізація окреслених функцій Уряду, пов'язаних з розмежуванням компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, здійснюється за допомогою методів управління. Останні, хоча й не розкриваються вченими як елемент компетенції органів влади, можуть бути віднесені до організаційних елементів компетенції КМУ.

У роботі КМУ застосовується широке коло організаційних методів [8, с. 340]. Розглянемо тільки ті, що сприяють реалізації розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Метод планування є основою роботи КМУ. За допомогою цього Урядом може плануватися розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самовря-

дування на підставі їх власних пропозицій щодо розробки Програми діяльності КМУ на період його повноважень, щорічної Державної програми економічного і соціального розвитку України, інших державних програм та актів КМУ. Позитивним аспектом даного методу є те, що він дає змогу врахувати більшість недоліків та позитивних моментів при розподілі повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо сумісних предметів відання.

Не менш важливим в організації роботи КМУ з розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування виступає контроль за виконанням рішень. КМУ здійснює безпосередній контроль за виконанням власних актів центральними і місцевими органами виконавчої влади у відповідності до п. 4 ст. 143 Конституції України та п. 5 ст. 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», здійснює контроль за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органами виконавчої влади.

Наступним методом виступає метод координації, який забезпечує узгодження діяльності Уряду та усієї «виконавчої вертикалі» з діяльністю органів державної виконавчої влади [8, с. 345]. Одночасно цей метод забезпечує і взаємодію органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування на підставі розмежування компетенції. Координаційна діяльність КМУ з питання розмежування компетенції полягає: в узгодженні дій і рішень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування при вирішенні питань предметів сумісного відання; у сприянні проведенню спільних заходів і виданні спільних актів; в укладанні адміністративних договорів. У даному випадку метод координації розкриває у повній мірі роль Уряду в розмежуванні компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Також функції Уряду в розмежуванні компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування реалізуються за допомогою методу інформаційного забезпечення діяльності. Ми розуміємо даний метод у двох аспектах. Перший полягає, на нашу думку, у зборі інформації про завдання, функції, предмети відання та повноваження органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, предмети відання яких перетинаються під час реалізації державних програм. Саме повнота забезпечення інформацією органів Уряду, які займаються розробкою державних програм чи концепцій розвитку дає змогу досконально розробити ієрархічну систему органів, які будуть задіяні для її впровадження; встановити для кожного органу мету та завдання; визначити межі реалізації повноважень органів щодо сумісних предметів відання з метою запобігання появі компетенційних конфліктів.

Як зазначають О. Н. Ярмиш та В. О. Серьогін, інформація надходить до КМУ з наступних джерел: 1) з Верховної Ради України; 2) від Президента України та його адміністрації (укази, розпорядження, доручення); 3) від підлеглих органів виконавчої влади (на засіданнях уряду, під час робочих зустрічей з посадовими особами); 4) від засобів масової інформації, у тому числі державних (статті, інтерв'ю, листи читачів тощо); 5) через безпосереднє спілкування з громадянами (звернення, інформаційні запити та інше) [8, с. 352].

Вважаємо, що науковці не визначили ще одне джерело інформації – органи місцевого самоврядування (на засіданнях Уряду з питань місцевого самоврядування, під час зв'язування органами місцевого самоврядування з питань, що були передані у їх компетенцію від органів державної виконавчої влади).

Означені джерела інформації розкривають другий аспект методу інформаційного забезпечення діяльності – взаємне інформування Уряду і органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування з приводу своєї діяльності.

Таким чином, ми розглянули функції Уряду, спрямовані на забезпечення розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та методи їх забезпечення. Функції КМУ тісно пов'язані з його повноваженнями, які представляють собою сукупність прав та обов'язків, спрямованих, в контексті нашого дослідження, на забезпечення розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Вважаємо, що закріплення повноважень Уряду Законом України «Про Кабінет Міністрів України» є невдалим.

Повноваження КМУ щодо розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування ми можемо поділити на прямі та непрямі. Прямі – безпосередньо стосуються розмежування повноважень і чітко визначені законом як такі. Непрямі – входять до компетенції Уряду і дають йому змогу із застосуванням розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізовувати поставлені перед КМУ завдання.

До прямих повноважень відносяться ті, що визначені розділом VIII Закону України «Про Кабінет Міністрів України», який визначає відносини КМУ з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян. Таким чином, відповідно до ст. 39 Закону КМУ:

– спрямовує діяльність органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування;

– забезпечує взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, зокрема економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

– в порядку, визначеному законом, за рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті України, компенсує витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень КМУ, інших органів виконавчої влади;

– може вносити на розгляд Верховної Ради України проекти законів про надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Одночасно КМУ подає пропозиції про фінансування здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, а також передачі у комунальну власність чи у користування органів місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності [4].

Непрямі повноваження Уряду щодо розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування скоріш створюють умови для реалізації означеного розмежування. Тобто в таких випадках розмежування компетенції виступає одним із засобів реалізації означеного повноваження.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» до непрямих повноважень Уряду щодо розмежування компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування можна віднести, наприклад:

1) у сфері економіки та фінансів: забезпечення розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку; здійснення відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегування в установленому законом порядку окремих повноважень щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання; розробка проектів законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України; 2) у сферах соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій: забезпечення розроблення та виконання державних програм соціальної допомоги, вжиття заходів щодо зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту інвалідів, пенсіонерів та інших непрацездатних і малозабезпечених верств населення; забезпечення проведення державної політики зайнятості населення, розроблення та виконання відповідних державних програм, вирішення питання профорієнтації, підготовки та перепідготовки кадрів, регулювання міграційних процесів, забезпечення виконання положень Генеральної угоди у межах взятих на себе зобов'язань; забезпечення проведення державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, охорони материнства та дитинства, освіти, фізичної культури і доступності для громадян послуг медичних, освітніх та фізкультурно-оздоровчих закладів; забезпечення проведення державної політики у сферах культури, етнопольового розвитку України і міжнародних відносин, охорони історичної та культурної спадщини, всебічного розвитку і функціонування державної мови усіх сфер суспільного життя на всій території України; створення умов для вільного розвитку мов корінних народів і національних меншин України, сприяння задоволенню національно-культурних потреб українців, які проживають за межами України; забезпечення розроблення і здійснення заходів щодо створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту, туристичного та рекреаційного господарства; координація діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм тощо [4].

Проведений аналіз компетенції КМУ дозволяє зазначити, що він за своїми метою, функціями, повноваженнями та предметом відання у процесі розмежування компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування виступає базовим координатором, регулятором (за допомогою нормативно-правових актів) та органом, що здійснює контрольну діяльність. У процесі розмежування компетенції органів державної виконавчої влади він виступає адміністративним менеджером, що незалежно впливає на процес розмежування компетенції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Академічний курс : Підруч. : У двох томах : Том 1 : Загальна частина / Ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
2. Воробьева С. В. Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования : Дис... на соискание уч. степени канд. юрид. наук по спец. : 12.00.01 / Светлана Викторовна Воробьева. – Тамбов, 2007. – 192 с.
3. Дуда А. В. Удосконалення структури і функцій Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. : 25.00.01 «теорія та історія державного управління» / А. В. Дуда. – К., 2001. – 17 с.
4. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16 травня 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/279-17>
5. Кобилянський М. Г. Сутність адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду щодо вирішення компетенційного спору / М. Г. Кобилянський // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 4(8). – С. 6–14.
6. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

7. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. : 12.00.07 «адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / С. В. Осауленко. – Одеса, 2010. – 24 с.
8. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : Навч. посібник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін / За заг. ред. Тодики Ю. М. – Харків : Вид-во Нац ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.

УДК 342.924

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВИХ ПІДСТАВ ТА ФОРМ ПРОТИПРАВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

**Проскурін О.В.,
магістр права, юрист**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті досліджено поняття «протиправний адміністративний договір», розкрито окремі підстави і форми протиправності цього виду договорів, проаналізовано основні проблеми застосування до адміністративних договорів норм Цивільного кодексу України про недійсність, нікчемність правочинів, сформульовано конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавства і судової практики у відповідній сфері правового регулювання.

Ключові слова: адміністративний договір, недійсний договір, наслідки протиправного адміністративного договору, нікчемний правочин, протиправний адміністративний договір, публічний правопорядок.

Проскурин А.В. / НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВЫХ ОСНОВАНИЙ И ФОРМ ПРОТИВОПРАВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ / Киевский национальный университет им. Тараса Шевченко, Украина

В статье исследовано понятие «противоправный административный договор», раскрыты отдельные формы противоправности некоторых видов таких договоров, проанализированы проблемы применения норм Гражданского кодекса к административным договорам в отношении ничтожности и недействительности сделок, сформулированы конкретные предложения по усовершенствованию законодательства, судебной практики в этой сфере правового регулирования.

Ключевые слова: административный договор, недействительный административный договор, правовые последствия противоправного административного договора, ничтожный административный договор, противоправный административный договор, публичный правопорядок.

Proskurin O.V. / SOME FEATURES OF LEGAL BASIS AND FORM OF ILLEGALITY OF AN ADMINISTRATIVE CONTRACT FOR LEGISLATION IN UKRAINE / Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

In the article the concept of "illegal administrative contract", revealed some reasons and forms of illegality of agreements of this kind, analyzes the main problems of application for administrative agreements norms Civil Code of Ukraine of nullity, insignificance transactions formulated concrete proposals to improve legislation and judicial practice in the relevant legal regulation.

Within Article self illumination received as common grounds of administrative recognition agreement illegal, including: In connection with the incompatibility of its form or content requirements of the law, violation of public order, so special and reasons, for example: violation of the law making administrative agreement exceeding the budgetary appropriations set a specific budget for the implementation of administrative and contractual obligations.

Also, in the article the features of the application of the general provisions of the Civil Code of Ukraine invalidity and worthlessness powers to administrative contracts defined cases of direct and subsidiary application of the relevant rules of civil law. All system elements of the mechanism of recognition unlawful administrative agreement proposed to divide the items covered by the substantive and procedural criteria of illegality, the features of the practical implementation of these criteria. The paper analyzed the experience of Germany in the application of civil law on the unlawfulness of administrative contracts, based on which formulated some suggestions to improve the legislation of Ukraine, which regulates social relations in which administrative contracts illegal.

Key words: administrative contract, contract is invalid, consequences of unlawful administrative agreement negligible transaction, illegal administrative contract, the public order.

Постановка проблеми. Як і будь-який адміністративно-правовий акт, адміністративний договір укладається, виконується або розривається з урахуванням передбачених законом вимог, порушення яких може означати протиправність договору повністю або в окремій частині (нікчемний або оспорюваний договір).

Проблеми, зумовлені визнанням адміністративних договорів протиправними, та механізм застосування наслідків протиправного договору були предметом досліджень багатьох вчених і практиків: О. А. Беяневич, Ж. В. Завальної, Р. О. Куйбиди, О. Люхтергандта, С. С. Скворцова, М. І. Смоковича, Ю. М. Старілова та ін.

Проте деякі матеріальні та процесуальні аспекти механізму визнання адміністративних договорів протиправними з огляду на різноманітність і динамічність судової практики із цієї категорії справ залишилися поза увагою науковців, що обумовлює актуальність обраної для цього дослідження проблематики.

Метою статті є з'ясування правових підстав та форм протиправності адміністративного договору, визначення

особливостей застосування норм цивільного законодавства до цієї категорії угод в частині застосування наслідків їх недійсності або нікчемності.

Предмет дослідження статті – закріплений законодавством України та удосконалений правозастосовною діяльністю механізм визнання протиправними адміністративних договорів, а також правові наслідки цієї протиправності.

Виклад основного матеріалу. Проблема визначення поняття «протиправний адміністративний договір» і встановлення критеріїв такої протиправності перебуває у площині дії правових норм, що підлягають застосуванню до цього виду договорів.

На сьогодні в Україні, подібно до низки країн Європи, відсутній окремий закон, присвячений регулюванню адміністративно-договірних правовідносин. Такий стан правового регулювання зумовив формування в науці адміністративного права погляду, згідно з яким «на відміну від адміністративних актів, чия законність або протиправність встановлюється в першу чергу законом, на основі якого прийнято відповідний акт, дійсність публічного до-