

Дерець В.А.,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник відділу проблем
державного управління та адміністративного права
Інституту держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.4.11>

ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ ТА НАЦІОНАЛЬНІ КОМІСІЇ В СИСТЕМІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми. У системі центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) наявні такі види органів, як ЦОВВ зі спеціальним статусом та національні комісії (так звані «незалежні регулятори»).

З часу утворення ЦОВВ зі спеціальним статусом серед науковців триває дискусія щодо критеріїв їх утворення, особливостей правового статусу, які відрізняють їх від інших ЦОВВ, і загалом щодо доцільності існування такого виду ЦОВВ. Законодавство відповідей на всі питання щодо цього виду ЦОВВ не містить.

Національні комісії нині входять до системи ЦОВВ, хоча донедавна вони були виведені за її межі. З огляду на їхню правову природу, питання щодо їх повернення до системи ЦОВВ також продовжує залишатися дискусійним.

Проблематика ЦОВВ та проблематика національних комісій як видів ЦОВВ тісно пов'язані і на певних історичних етапах розвитку системи ЦОВВ навіть поєднувалися. Ці питання набувають особливої актуальності у світлі реформи державного управління, яка триває в Україні з 2016 року. Завдання цієї реформи визначені в Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року [6] та Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки [7], схвалених розпорядженнями Кабінету Міністрів України (далі – КМУ). У частині організації та діяльності системи ЦОВВ реформа стосується переважно вдосконалення правового статусу міністерств як органів формування державної політики та служб, агентств, інспекцій як органів реалізації державної політики. Однак реформа системи ЦОВВ не буде всебічною та комплексною, якщо залишити поза увагою проблематику ЦОВВ зі спеціальним статусом та національних комісій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику ЦОВВ зі спеціальним стату-

сом та «незалежних регуляторів» досліджували В.Б. Авер'янов, Д.В. Бараненко, Є.І. Білокур, О.С. Бріт, Ю.В. Ващенко, І.Б. Коліушко, О.Д. Крупчан, О.І. Лавренова, І.І. Людькова, О.В. Совгіря, В.В. Терещук, В.Л. Федоренко та ін. В їхніх наукових роботах наводяться ознаки цих видів органів, розглядається питання про доцільність існування таких органів, як ЦОВВ зі спеціальним статусом, та належність/неналежність національних комісій до системи ЦОВВ тощо. Однак наукова дискусія щодо їхнього місця в системі ЦОВВ досі залишається актуальною. З огляду на зміни, що відбуваються в системі ЦОВВ на сучасному етапі її розвитку, ця проблематика потребує додаткової уваги науковців.

Метою статті є поглиблення теоретичних засад щодо місця ЦОВВ зі спеціальним статусом та національних комісій у системі ЦОВВ, а також щодо удосконалення видового складу системи ЦОВВ на сучасному етапі її розвитку.

Виклад основного матеріалу. ЦОВВ зі спеціальним статусом – вид ЦОВВ, які мають визначені Конституцією та законами України специфічні завдання та повноваження; щодо них може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників, вирішення інших питань [1, с. 82]. Характерним є те, що питання їхнього правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися законами, які визначають їхні повноваження і порядок діяльності.

Науковці виокремлюють особливості ЦОВВ зі спеціальним статусом. Наприклад, О.І. Лавренова виділяє такі особливості: 1) ЦОВВ зі спеціальним статусом мають специфічні завдання та функції, 2) наявний особливий порядок вирішення кадрових питань щодо цих органів;

3) як правило, встановлено спеціальні вимоги до їхніх членів; 4) їхні члени мають спеціальні гарантії діяльності; 5) наявний особливий порядок підконтрольності та підзвітності ЦОВВ зі спеціальним статусом; 6) вони мають право видавати нормативно-правові акти, хоча відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» ЦОВВ (крім міністерств) мають право видавати акти виключно організаційно-розпорядчого характеру [8, с. 116–118]. Дослідниця вірно наголошує, що Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» «виділяє окремо в системі ЦОВВ органи зі спеціальним статусом, проте особливості їхнього правового статусу в цьому акті не розкриті» [8, с. 115].

Проблемою залишається відсутність чіткого критерію (критеріїв) зарахування органу державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом. Це загрожує необмеженим зростанням їх кількості. Посилаючись на специфіку сфери їхньої компетенції, що вимагає виконання особливих завдань та повноважень, особливого порядку призначення на посаду та звільнення з посади їх керівників, особливих відносин із КМУ, можуть утворюватися органи, на які положення ключового закону, що регулює організацію та діяльність ЦОВВ, – Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» – поширюватимуться тоді, коли законами України не визначені інші особливості та порядок їхньої діяльності [10]. Своєю чергою це може спровокувати дисбаланс системи ЦОВВ.

Крім цього, серед ЦОВВ зі спеціальним статусом нині є два агентства – Національне агентство України з питань запобігання корупції та Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Разом із цим агентства – це самостійний вид ЦОВВ. Як визначено Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», якщо більшість функцій ЦОВВ становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, ЦОВВ утворюється як агентство. Ці випадки свідчать про відсутність у системі ЦОВВ «чистоти» зарахування частини ЦОВВ до одного з видів ЦОВВ.

Одним із шляхів оптимізації ЦОВВ зі спеціальним статусом є зменшення їх кількості. Через велику кількість таких органів втрачається їхня виключна особливість, через яку і створювалися ці ЦОВВ [9, с. 217].

Висловлена і протилежна пропозиція – розширити перелік ЦОВВ зі спеціальним статусом. Так, у науковій літературі зазначається, що в системі ЦОВВ існують органи, які хоча і не мають спеціального статусу, за характером компетенції та особливостями правової природи мають бути зараховані до ЦОВВ зі спеціальним статусом. Таким органом є, зокрема, Національне агентство України з питань державної служби [4, с. 118]. На нашу думку, повноваження Національного агентства України з питань державної служби мають бути узгоджені з тим, що цей орган виконавчої влади є органом реалізації державної політики, а тому не повинен мати повноважень, характерних для міністерств, зокрема прийняття нормативно-правових актів.

Є різні наукові позиції щодо подальшого існування такого виду ЦОВВ, як ЦОВВ зі спеціальним статусом. Одна з них – вилучити ЦОВВ зі спеціальним статусом із законодавчого переліку і винести за межі виконавчої влади та обмежити перелік ЦОВВ такими органами, як міністерства, служби, агентства та інспекції [2, с. 6]. Ще одна пропозиція полягає в тому, щоб залишити їх у системі ЦОВВ, реорганізувавши та підпорядкувавши відповідним міністрам.

Свого часу обговорювалася пропозиція В.Б. Авер'янова про перетворення ЦОВВ зі спеціальним статусом на окремий вид органів виконавчої влади, але без зарахування до «центральных», – «спеціальні органи виконавчої влади». На нашу думку, пропозиція про перетворення ЦОВВ зі спеціальним статусом на «спеціальні органи виконавчої влади» без зарахування їх до ЦОВВ могла б стати найбільш дієвим варіантом вирішення проблеми [5, с. 19–21].

Якщо цей вид ЦОВВ залишиться, враховуючи те, що Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» дозволяє КМУ утворювати й інші ЦОВВ зі спеціальним статусом, крім тих, що зазначені в цьому Законі, створення таких органів виконавчої влади має бути у виняткових випадках.

ЦОВВ зі спеціальним статусом обгрунтовано поділяють на дві групи: 1) органи, передбачені Конституцією України: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та Державний комітет телебачення і радіомовлення України; 2) інші ЦОВВ зі спеціальним статусом, які можуть бути утворені КМУ [8, с. 116]. Своєю чергою як перша, так і друга група цих органів пов'язані з проблематикою «незалежних регуляторів», якими є колегіальні органи – національні комісії, що

здійснюють державне регулювання у сферах природних монополій, фондового ринку: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Наприклад, до першої групи входить Антимонопольний комітет України. Погоджуємося з Ю.В. Ващенко, яка пропонує зарахувати його до групи незалежних регуляторних органів. Вона зазначає, що органи антимонопольно-конкурентного регулювання в низці зарубіжних країн мають статус незалежних регуляторних органів, які набули значного поширення в Західній Європі наприкінці минулого століття [4, с. 36].

Щодо другої групи, то питання ЦОВВ зі спеціальним статусом та питання «незалежних регуляторів» зокрема, пов'язуються наявністю в Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, обох цих статусів. Тобто фактично ця комісія належить одночасно до двох видів ЦОВВ.

Нещодавно зазначені національні комісії повернули до системи органів виконавчої влади. Повернення національних комісій до системи ЦОВВ обґрунтовується тим, що Конституційний Суд України дійшов висновку, що утворення постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності, повноваженнями має ознаки ЦОВВ, але не підпорядковується КМУ і не належить до системи органів виконавчої влади, не узгоджується з Конституцією України.

Варто зазначити, що якщо ЦОВВ зі спеціальним статусом у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» присвячена окрема стаття, то комісії внесені до переліку інших ЦОВВ без правового визначення їхніх ознак та особливостей, окрім того, що вони, як і служби, агентства, інспекції, утворюються для виконання окремих функцій із реалізації державної політики. При цьому особливості правового статусу служб, агентств та інспекцій у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» визначені.

Після прийняття Конституційним Судом України відповідного рішення проблема належності національних комісій до системи ЦОВВ знову набула своєї актуальності, але підходи до її вирішення різняться.

Частина вчених поділяє підхід про належність комісій до ЦОВВ. Наприклад, у науковій літературі свого часу зазначалося, що «в більшості держав національні комісії регулювання природних монополій за сутністю та змістом своєї діяльності належать саме до системи органів виконавчої влади» [12, с. 89]. На думку В.Л. Федоренка, вдосконалення системи органів виконавчої влади, особливо її центральної ланки, і визначення та законодавче закріплення в ній функціонального призначення національних комісій регулювання природних монополій передбачає встановлення особливостей їхнього правового статусу та унормування юридичних механізмів реалізації функцій і повноважень таких комісій, як ЦОВВ [12, с. 92].

Крім цього, пропонувалося визначити регуляторні органи як окрему специфічну ланку системи державного управління; у зв'язку з цим на законодавчому рівні цей вид органів зарахувати до ЦОВВ, передбачивши їхній особливий статус, а саме порядок формування [3, с. 17].

Інший підхід полягає в тому, щоб не зараховувати їх до системи ЦОВВ. Проблемність повернення таких органів у систему ЦОВВ пов'язана з тим, що вони належать до «незалежних регуляторів». Особливості їхнього правового статусу свідчать про те, що їх недоцільно розглядати поряд із тими ЦОВВ, які реалізують державну політику, – службами, агентствами, інспекціями. Свого часу метою створення «незалежних регуляторів» було зменшення впливу Уряду на функціонування ринків, що перебувають у стані природних монополій [5, с. 19–21].

Відповідно до проекту Концепції реформування публічної адміністрації, розробленого Міністерством економіки України в 2010 році, основною метою реформування «незалежних регуляторів» було забезпечення балансу інтересів споживачів, компаній-монополістів та держави в процесі прийняття рішень регулятором шляхом: а) гарантування споживачам якісних товарів (послуг) за економічно обґрунтованими цінами; б) обмеження впливу монополістів на державну політику; в) створення умов для сталого розвитку державних компаній-монополістів; г) запобігання спробам держави розв'язувати соціальні проблеми за рахунок певних груп споживачів. Проектом цієї Концепції передбачалося визнання «незалежних регуляторів» окремим видом органів виконавчої влади. Сферами їхньої компетенції пропонувалося визначити, зокрема, енергетику, транспорт, зв'язок, житлово-комунальне господарство.

Національні комісії регулювання природних монополій у наукових дослідженнях останніх років зараховують до «атипових» суб'єктів публічного адміністрування, на відміну від КМУ, ЦОВВ та місцевих державних адміністрацій, які включають до типових суб'єктів публічного адміністрування [11, с. 4].

На нашу думку, національні комісії не мають бути складниками системи ЦОВВ. Однак це неможливо без внесення відповідних змін у Конституцію України, а також без виключення цих органів із Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». За умов законодавчого регулювання національні комісії тяжіють до ЦОВВ зі спеціальним статусом як їх особлива третя група поряд із вже запропонованими в науковій літературі групами ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Висновки. Проблематику ЦОВВ зі спеціальним статусом та проблематику національних комісій треба розглядати в комплексі. Реформування державного управління має охоплювати не лише питання організації та діяльності міністерств (як органів формування державної політики) та служб, агентств, інспекцій (як органів реалізації державної політики), а стосуватися всього видового складу системи ЦОВВ, включаючи ЦОВВ зі спеціальним статусом та національні комісії.

Кожен вид ЦОВВ має свої критерії та особливості, які відрізняють його від інших. Це дає змогу зараховувати кожен ЦОВВ до одного з видів, що й визначає його місце в системі ЦОВВ та взаємозв'язки з іншими складниками цієї системи і КМУ як вищим органом у системі органів виконавчої влади. Це необхідно врахувати, створюючи ЦОВВ зі спеціальним статусом, а також зараховуючи ЦОВВ одночасно до кількох видів ЦОВВ.

На нашу думку, розвитку системи ЦОВВ на сучасному етапі державотворення сприяло б приділення науковцями та практиками особливої уваги такому виду органів, як ЦОВВ зі спеціальним статусом із можливою перспективою реформування їх у «спеціальні органи виконавчої влади». Щодо «незалежних регуляторів», то їхнє призначення та ті функції, для виконання яких вони створені, вказують на те, що ці органи мають перебувати за межами системи ЦОВВ.

Подальші дослідження проблематики ЦОВВ зі спеціальним статусом та «незалежних регуляторів» полягатимуть у дослідженні особливостей

правового статусу кожного з органів, що належать до цих видів, із метою виокремлення критеріїв додаткових класифікацій таких органів та розробки пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання кожного з них.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади та їх класифікація. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : монографія. Київ, 2003. С. 76–83.
2. Бараненко Д.В. Адміністративно-правові засади оптимізації системи та діяльності центральних органів виконавчої влади : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2021. 29 с.
3. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 23 с.
4. Ващенко Ю.В. До питання про місце в системі органів державної влади України Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 4 (10). С. 31–41.
5. Дерезь В.А. Основні напрями удосконалення системи органів виконавчої влади. *Напрямки реформування публічного та приватного права в Україні* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 26 березня 2021 р. Запоріжжя, 2021. С. 19–21.
6. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження КМУ від 24.06.2016 р. № 474-р. Дата оновлення: 05.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.11.2021)
7. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження КМУ від 21.07.2021 р. № 831-р. Дата оновлення: 21.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.11.2021)
8. Лавренова О.І. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Підприємство, господарство і право*. 2016. № 8. С. 115–119.
9. Людькова І.І. Шляхи оптимізації ЦОВВ зі спеціальним статусом в контексті проведення адміністративної реформи. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2016. Випуск 22. С. 216–218.
10. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 19.10.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 10.11.2021)
11. Терещук В.В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2020. 20 с.
12. Федоренко В.Л. Національні комісії з регулювання природних монополій у системі центральних органів виконавчої влади: проблеми нормопроектного та управлінського забезпечення. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 3. С. 85–94.

Дерещ В.А. ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ ТА НАЦІОНАЛЬНІ КОМІСІЇ В СИСТЕМІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті поглиблюються теоретичні засади щодо місця центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом та національних комісій у системі центральних органів виконавчої влади, а також вносяться пропозиції щодо вдосконалення видового складу системи центральних органів виконавчої влади. Наголошується на тому, що реформування державного управління має стосуватися не лише міністерств, а всього видового складу системи центральних органів виконавчої влади. Звертається увага на те, що проблематика центральних органів виконавчої влади та проблематика національних комісій як видів центральних органів виконавчої влади тісно пов'язані і на певних історичних етапах розвитку системи центральних органів виконавчої влади навіть поєднувалися.

З часу утворення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом серед науковців триває дискусія щодо критеріїв їх утворення, особливостей правового статусу і загалом про доцільність існування такого виду центральних органів виконавчої влади.

Національні комісії нині входять до системи центральних органів виконавчої влади, хоча донедавна вони були виведені за її межі. Враховуючи їхню правову природу, питання щодо їх повернення до системи центральних органів виконавчої влади залишається дискусійним.

Зазначено, що розвитку системи центральних органів виконавчої влади на сучасному етапі державотворення сприяло б приділення науковцями та практиками особливої уваги такому виду органів, як центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом із можливою перспективою реформування їх у «спеціальні органи виконавчої влади». Щодо національних комісій, то їхнє призначення та ті функції, для виконання яких вони створені, вказують на те, що ці органи мають перебувати за межами системи центральних органів виконавчої влади.

Ключові слова: система центральних органів виконавчої влади, види центральних органів виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, національні комісії, незалежні регулятори.

Derets V.A. CENTRAL EXECUTIVE AUTHORITIES WITH SPECIAL STATUS AND NATIONAL COMMISSIONS IN SYSTEM OF CENTRAL EXECUTIVE AUTHORITIES

In the system of central executive authorities (hereinafter – CEAs) there are such types of authorities as CEAs with a special status and national commissions (so-called “independent regulators”).

Problematic issues of CEAs and national commissions as types of CEAs are closely related and at certain historical stages of development of the CEA system were even combined. These issues are especially relevant in light of the public administration reform that has been underway in Ukraine since 2016. The reform of the CEA system will not be comprehensive, if we ignore the problematic issues of CEAs with a special status and national commissions.

CEAs with a special status – a type of CEAs that have specific tasks and powers defined by the Constitution and laws of Ukraine; a special procedure for the formation, reorganization, liquidation, control, accountability, as well as appointment and dismissal of heads, resolution of other issues may be established regarding them.

The problem remains the lack of a clear criterion (criteria) for assigning a public authority to a CEA with a special status. This threatens an unlimited increase in their number. In turn, this can provoke an imbalance in the CEA system. In addition, there are currently two agencies among CEAs with a special status. This indicates that there is no clarity in the CEA system of classifying part of the CEA as one of the CEA types.

There are various scientific positions on the continued existence of such a type of CEA as a CEA with a special status. The supported proposal to transform CEAs with a special status into “special executive authorities” without referring them to CEAs could be the most effective solution. If this type of CEA remains, given that the Law of Ukraine “On Central Executive Authorities” allows the Cabinet of Ministers to establish other CEAs with a special status, in addition to those specified in this Law, the establishment of such executive authorities should be in exceptional cases.

After the adoption of the relevant decision by the Constitutional Court of Ukraine, the problem of belonging of national commissions to the CEA system has become relevant again. At the same time, approaches to its solution differ. Some scholars support the approach that commissions belong to CEA. Another approach is not to refer them to the CEA system.

The difficulty of returning such authorities to the CEA system is that they belong to “independent regulators”. Specificities of their legal status indicate that it is inexpedient to consider them along with those CEAs that implement the state policy – services, agencies, inspections. At one time, the goal of creating “independent regulators” was to reduce the Government’s influence on the functioning of markets that are in a state of natural monopolies.

It is noted that, in the author’s opinion, national commissions should not be part of the CEA system. However, this is impossible without making appropriate amendments to the Constitution of Ukraine, as well as without excluding these authorities from the Law of Ukraine “On Central Executive Authorities”. Under the existing legislation, national commissions gravitate to CEAs with a special status as their special third group, along with groups of CEAs with a special status already proposed in the scientific literature.

Key words: system of central executive authorities, types of central executive authorities, central executive authorities with special status, national commissions, independent regulators.