

ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

Статтю присвячено визначенню проблем правової природи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом і розробленню пропозицій щодо їх реформування в умовах конституційної та адміністративної реформ в Україні. На підставі аналізу законодавства України та позицій науковців зроблено висновок про відсутність обґрунтованих критеріїв існування в системі органів виконавчої влади такого виду органів, як центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Ключові слова: центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, публічна адміністрація, адміністративна реформа, незалежні регуляторні органи.



**Ващенко Юлія
В'ячеславівна,**

кандидат юридичних
наук, доцент,
доцент кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету
Київського
національного
університету
імені Тараса
Шевченка

В умовах конституційної та адміністративної реформ, що відбуваються в Україні, особливої актуальності набувають дослідження, присвячені оптимізації системи органів публічної адміністрації. Ефективній діяльності центральних органів виконавчої влади сьогодні перешкоджають невизначеність у розмежуванні їх статусу, дублювання їх функцій і повноважень, невідповідність їх діяльності встановленій компетенції [1, с. 50]. Серед важливих завдань, що потребують негайного вирішення, постає питання організації та діяльності центральних органів виконавчої влади в цілому та зокрема центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (далі – ЦОВВ зі спеціальним статусом). Центральний рівень органів виконавчої влади є особливо чутливим до політичного впливу, наслідком чого є постійні зміни їх організаційно-правових форм та управлінських станів. ЦОВВ зі спеціальним статусом є відносно новою групою органів у системі ЦОВВ, створеною в результаті здійснення адміністративної реформи. З їх створенням постають питання, які ще недостатньо досліджені правовою наукою: питання щодо доцільності існування цієї додаткової ланки в системі ЦОВВ і відне-

сення до неї тих чи інших органів, дослідження їх «спеціальної» компетенції, що не має дублювати функції та повноваження інших ЦОВВ, що може заважати їх ефективній роботі, достатнього рівня нормативної забезпеченості їх діяльності тощо [2].

Певні аспекти правового статусу центральних органів виконавчої влади досліджували зокрема В. Авер'янов, О. Бріт, В. Гошовський, В. Дерещ, О. Когут, І. Коліушко, О. Крупчан, В. Мельниченко, Н. Плахотнюк, О. Совгиря, В. Федоренко, М. Міхровська та ін. Одним із дискусійних питань є питання організації та діяльності ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Зазначену публікацію присвячено дослідженню правової природи ЦОВВ зі спеціальним статусом, а також розробленню рекомендацій щодо їх реформування.

Виходячи з положень Конституції України, науковці традиційно визначають систему органів виконавчої влади як трирівневу, що складається з вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади. При цьому система центральних органів виконавчої влади в нашій державі вже традиційно є вразливою щодо реформування. Серед причин цього – використання в Конституції України загального формулювання центрального рівня системи органів виконавчої влади як міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також відсутність серед науковців єдиного підходу до ро-

зуміння системи органів виконавчої влади в цілому та центральних органів виконавчої влади зокрема. Одним із важливих аспектів цієї проблеми є визначення особливостей ЦОВВ зі спеціальним статусом і вирішення питання щодо доцільності їх існування. Учені справедливо звертають увагу на недостатній ступінь наукової розробки питань організації та діяльності ЦОВВ зі спеціальним статусом [3].

Зауважимо, що вперше цей вид органів виконавчої влади згадується в Концепції адміністративної реформи в Україні (далі – Концепція), основні положення якої мали бути покладені в основу реформування системи державного управління згідно з Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 [4]. Таким чином, щоб зрозуміти логіку запровадження такого особливого виду центральних органів виконавчої влади, потрібно проаналізувати відповідні положення зазначеної Концепції. Згідно з нею до центральних органів виконавчої влади віднесено міністерства, державні комітети та ЦОВВ зі спеціальним статусом. При цьому центральні органи виконавчої влади визначено «як *групу підвідомчих Уряду органів виконавчої влади, щодо яких ключові установчі та кадрові питання вирішуються Президентом України відповідно до його конституційно визначених повноважень*» (п.п. 10 і 15 ч 1 ст. 106). Таким чином, у цьому визначенні зафіксовано дві ознаки центрального органу виконавчої влади:

1) управлінський стан підвідомчості уряду як вищому органу в системі органів виконавчої влади;

2) участь Президента України у вирішенні ключових установчих і кадрових питань.

А вже у наступному абзаці Концепції робиться спроба визначити особливе місце в системі центральних органів виконавчої влади ЦОВВ зі спеціальним статусом: *«Певним винятком є ЦОВВ із спеціальним статусом, до яких віднесені органи, особливості статусу котрих встановлюються у кожному випадку законами України. Існування таких органів або вже передбачено Конституцією України (п. 14 частини першої ст. 106, п. 22 частини першої ст. 85), або може бути передбачено новими законами, що визначають повноваження та порядок діяльності цих органів. У звичайних (загальнорегулятивних) законах питання утворення і визначення конкретної організаційно-правової форми таких ЦОВВ вирішуватися не можуть»*. У цьому контексті виникає низка питань. По-перше, в яких конкретно питаннях ЦОВВ зі спеціальним статусом є винятком із наведеного вище загального визначення центральних органів виконавчої влади? Для них не є характерним управлінський стан підвідомчості уряду? А тоді який характер організаційно-управлінських зв'язків між ЦОВВ зі спеціальним статусом та вищим органом у системі органів виконавчої влади? І чи можна тоді розглядати ЦОВВ зі спеціальним статусом як елемент системи органів виконавчої влади за відсутності вертикальних відносин з Урядом? Чи, може, мова йде про другу особливу ознаку, що міститься у визначенні центральних органів виконавчої влади, яка по-

лягає в тому, що Президент України не бере участі в утворенні, реорганізації та ліквідації ЦОВВ зі спеціальним статусом, а також призначенні їх керівників (членів керівних органів)? Очевидно, наведене положення Концепції щодо ЦОВВ зі спеціальним статусом чіткої відповіді на ці питання не дає. Крім того, на наш погляд, наведені у визначенні центральних органів виконавчої влади ознаки не розкривають особливостей зазначеної групи органів, а тому не буде і коректною прив'язка до них у контексті визначення особливостей ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Так, у Концепції зазначається, що *«між міністерствами розподіляється весь спектр урядової політики, за винятком тих напрямів, реалізація яких віднесена до повноважень ЦОВВ із спеціальним статусом»*. Інакше кажучи, до повноважень ЦОВВ планувалося віднести реалізацію урядової політики за певними напрямками, не віднесеними до повноважень міністерств. Однак при цьому відсутні будь-які критерії віднесення того чи іншого напрямку урядової політики до відання ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Проаналізувавши наведене в Концепції формулювання, можна побачити, що Концепція розрізняє дві групи ЦОВВ зі спеціальним статусом: органи, існування яких вже передбачено Конституцією України, та органи, створення яких може передбачатися спеціальними законами.

Передусім вважаємо надзвичайно сумнівним віднесення до ЦОВВ зі спеціальним статусом першої групи органів. Так, у п. 14 ч. 1 ст. 106 Кон-

ституції України (в редакції, чинній на момент набрання чинності Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98, яким упроваджено Концепцію) мова йде про Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, а конкретно – про повноваження Президента України призначати на посади та звільняти з посад за згодою Верховної Ради України голів зазначених органів. У пункті 22 частини 1 статті 85 закріплено повноваження Верховної Ради України щодо затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України. Однак незрозуміло, які органи з наведеного положення Конституції України розробники Концепції планували віднести до ЦОВВ зі спеціальним статусом. Судячи з подальших кроків у формуванні системи центральних органів виконавчої влади (зокрема Указу Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573/99), ймовірно, мова йшла про Службу безпеки України. Так, відповідно до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади (додаток до Указу Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573/99) Службу безпеки України було віднесено до ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Таким чином, з конституційних органів до ЦОВВ зі спеціальним статусом розробниками Концепції планувалося віднести такі органи: Анти-

монопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, а також Службу безпеки України.

Найвірогідніше, вирішуючи це питання, розробники Концепції керувалися такими аргументами.

По-перше, науковці постійно звертають увагу, що «у тексті Конституції України не міститься вичерпної класифікації видів органів виконавчої влади. Конституція чітко визначає:

– лише *основні види органів виконавчої влади*;

– у переліку органів кожного основного виду – *назви лише найважливіших органів*» [5, с. 210].

По-друге, відповідно до ст. 92 Конституції України організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України.

Проте нагадаємо, що в Концепції було зазначено таке: *«Існування таких органів ... вже передбачено Конституцією України»*. Звертаємо увагу, що Конституцією України зазначені органи не віднесено ні до центральних органів виконавчої влади, ні взагалі до органів виконавчої влади. У Конституції України міститься спеціальний розділ, присвячений органам виконавчої влади, – розділ VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади». У ньому ці органи не згадуються. Безумовно, і положення Конституції України щодо порядку призначення на посади та звільнення з посад голів Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України та

Служби безпеки України, відмінного від порядку призначення на посади та звільнення з посад міністрів і керівників інших центральних органів виконавчої влади, не є аргументом на користь віднесення зазначених органів до системи органів виконавчої влади.

Таким чином, включення Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України та Служби безпеки України до системи органів виконавчої влади, хоча і з визнанням їх особливостей шляхом закріплення спеціального статусу, було (і залишається) штучним. Про розуміння цієї проблеми свідчать подальші кроки, які вживалися (і вживаються сьогодні) владою, що буде висвітлено нами в подальших публікаціях, присвячених особливостям правового статусу Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України та Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

З приводу другої групи ЦОВВ зі спеціальним статусом, тобто органів, створення яких може передбачатися спеціальними законами, у Концепції вони згадуються лише в контексті організації управління в сфері державної служби. Так, передбачається необхідність *«значно підвищити роль керівного органу управління державною службою, який має бути центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом. Його роль має бути провідною в організацію кадрового забезпечення державних органів»*.

Як зазначалося вище, Концепція забороняє визначати питання утво-

рення та організаційно-правової форми звичайними (загально-регулятивними) законами. Зауважимо, що в Конституції України не визначено види законів України. У науці конституційного права традиційно виділяють три види законів – конституційні, органічні та звичайні (іноді застосовують і такі терміни, як *ординарні, номінальні*) [6, с. 43]. Слід зазначити, що серед науковців немає одностайності щодо визначення конституційних та органічних законів. Найбільш поширеною є точка зору, згідно з якою під першими розуміють закони, якими вносяться зміни та доповнення саме до Конституції. Хоча, як справедливо зазначає О. Совгіря, використання терміна *конституційний закон* в умовах вітчизняної системи джерел права не є виправданим, оскільки такий термін не закріплено в чинному законодавстві, зокрема в Конституції України, а тому його вживання може викликати неоднозначне трактування [7, с. 447]. Закони, прийняття яких прямо передбачено Конституцією, відносяться до органічних законів. Ці закони конкретизують основні положення Конституції. Відносини, які регулюються органічними законами, передбачені статтею 92 Конституції України. Існує також підхід, згідно з яким сам термін *органічний* походить від терміна *орган*, тобто під органічним законом можна розуміти той, що закріплює діяльність певних органів [8]. Із зазначеного вбачається, що саме органічні закони малися на увазі в Концепції в контексті регулювання питань, пов'язаних з ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом було введено до системи органів виконавчої влади указами Президента України від 15 грудня 1999 р. «Про систему центральних органів виконавчої влади» [9] № 1672 та «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» № 1573 [10]. Саме в першому з них було зроблено спробу сформулювати основні ознаки ЦОВВ зі спеціальним статусом, що дозволяли б відмежувати цю групу від інших центральних органів виконавчої влади. Так, було закріплено, що зазначений орган має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Таким чином, на першому місці серед основних ознак ЦОВВ зі спеціальним статусом визначено особливі завдання та повноваження такого органу, що, на наш погляд, є досить позитивним. Вважаємо, що саме функції та завдання, які покладаються на певний орган, детермінують його місце в системі органів державної влади, порядок утворення реорганізації та ліквідації, порядок призначення та звільнення керівних органів, управлінські стани тощо. Однак ні в зазначеному Указі Президента України, ні в нормативно-правових актах з приводу ЦОВВ зі спеціальним статусом, прийнятих пізніше, не було конкретизовано, які ж особливості компетенції органу потребують надання

йому особливого статусу в межах органів певної гілки влади (у цьому разі – виконавчої влади) або ж визначення особливого місця в системі органів державної влади. На жаль, це питання не досліджене і в науці адміністративного права. Здебільшого науковці звертають увагу на те, що ЦОВВ зі спеціальним статусом мають особливу компетенцію, однак ґрунтуються при цьому на положеннях Концепції щодо реалізації ЦОВВ зі спеціальним статусом окремих напрямків урядової політики, віднесеної до їх повноважень і виділених із загального спектру повноважень, що належать до повноважень міністерств [2].

Поряд із цим, на наш погляд, вищезазначене положення Указу Президента України було прогресивним і може розглядатися як перший крок на шляху виведення певної групи органів з класичної вертикалі органів виконавчої влади. Таким чином, до особливостей ЦОВВ зі спеціальним статусом на підставі зазначених положень можна було віднести: компетенцію відповідного ЦОВВ зі спеціальним статусом; порядок утворення, реорганізації та ліквідації; порядок призначення на посади та звільнення з посад керівників; управлінські стани (взаємовідносини з іншими органами державної влади); рівень правового закріплення засад організації та діяльності. Однак звертаємо увагу, що на відміну від Концепції в зазначеному Указі Президента України передбачалося всупереч Конституції України, що питання організації та діяльності ЦОВВ зі спеціальним статусом регулюються законодавством,

а не законами, що в подальшому і призвело до спонтанного утворення таких органів на підставі підзаконних правових актів та регулювання їх діяльності на підзаконному нормативно-правовому рівні.

Так, згідно з Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573/99 до ЦОВВ зі спеціальним статусом було віднесено такі конституційні органи, як Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та Службу безпеки України. Однак Указом Президента України від 28 квітня 2007 р. № 365/2007 було внесено зміни до Указу Президента від 15 грудня 1999 р. № 1573, згідно з якими Антимонопольний комітет України, Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Службу безпеки та Управління державної охорони України було вилучено з переліку центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Дещо пізніше Рішенням Конституційного Суду України від 20 жовтня 2009 р. № 27-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування наказу СБУ» п. 1 цього Розпорядження від 22 квітня 2009 р. № 443-р було визнано таким, що не відповідає Конституції України. Конституційний Суд України обґрунтував своє рішення зокрема таким чином: «Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (частина перша ст. 117 Конституції України), може скасовувати акти мініс-

терств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині (ч. 8 ст. 22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»)). Указом Президента України від 28 квітня 2007 р. № 365 «Про внесення змін до Указу Президента України від 15 грудня 1999 р. № 157» Служба безпеки України вилучена зі Схеми організації центральних органів виконавчої влади» [11]. Таким чином, Конституційним Судом України було визнано, що Служба безпеки України не належить до системи органів виконавчої влади, і ця позиція дотримувалася і під час наступних етапів адміністративної реформи.

Крім того до групи ЦОВВ зі спеціальним статусом потрапили також інші органи, а саме: Державна податкова адміністрація України, Державна митна служба України, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державний департамент України з питань виконання покарань, Управління державної охорони України, Головне управління державної служби України, а також регуляторні комісії – Національна комісія регулювання електроенергетики України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України.

У Схемі організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, що містилася в Додатку до Указу Президента України від 19 грудня 2005 р. № 1784/2005, перелік ЦОВВ зі спеціальним статусом було вже значно розширено. До цієї групи було також віднесено Адміністрацію Державної прикордонної служби України, Державну службу

експортного контролю України, Державну судову адміністрацію України, Державний комітет статистики України, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, Державний комітет фінансового моніторингу України, Державний комітет ядерного регулювання, Національне космічне агентство України і ще дві регуляторні комісії – Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України та Національну комісію з питань регулювання зв'язку України. До переліку ЦОВВ зі спеціальним статусом було віднесено навіть Міністерство економіки України.

У контексті непослідовності віднесення певних органів державної влади до системи органів виконавчої влади хотілося б також звернути увагу на проблему правової природи Державної судової адміністрації України (далі – ДСА). Спочатку ДСА було утворено як центральний орган виконавчої влади згідно зі ст. 125 Закону України «Про судоустрій» [12]. Статтею 126 цього Закону було передбачено, що ДСА здійснює свої повноваження відповідно до Конституції України, цього та інших законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів, положення про державну судову адміністрацію, рішень з'їзду суддів України та Ради суддів України. Статтею 127 зазначеного Закону передбачалося, що ДСА очолюється Головою, який призначається на посаду і звільняється з неї Президентом України в порядку, встановленому для призначення керівників центральних органів виконавчої

влади, за поданням Прем'єр-міністра України, погодженим з Радою суддів України. Нелогічними з огляду на визначений статус центрального органу виконавчої влади є положення цього Закону щодо повноважень з'їзду суддів і ради суддів стосовно організації та діяльності ДСА, зокрема щодо здійснення повноважень ДСА відповідно до рішень з'їзду суддів України та Ради суддів України (ст. 126 цього Закону), а також щодо надання рекомендації з'їзду суддів України про звільнення з посади Голови ДСА (ст. 127 Закону).

Однак згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. № 2453-VI [13] ДСА виведено з системи органів виконавчої влади. Так, статтею 145 цього Закону передбачено, що ДСА здійснює організаційне забезпечення діяльності органів судової влади в межах повноважень, установлених законом. При цьому ДСА підзвітна з'їзду суддів України. Голова ДСА призначається на посаду та звільняється з посади Радою суддів України. Рада суддів України затверджує Положення про ДСА.

Звертаємо увагу, що науковці висловлюють різні погляди з приводу місця ДСА в системі органів державної влади. Зокрема О. Красноборов вважає, що ДСА є центральним органом виконавчої влади, якому властиві всі ознаки, установлені в теорії адміністративного права для цих органів [14, с. 10]. В. Стефанюк, обґрунтовуючи 2000 року доцільність запровадження ДСА, визначав її як центральний орган системи судів загальної юрисдикції, на який покладається

організаційне забезпечення діяльності місцевих, апеляційних і спеціалізованих судів, відповідальний перед Головою Верховного Суду України та підзвітний Раді суддів України [15, с. 8]. С. Штогун, досліджуючи 2004 року правові проблеми організації та функціонування місцевих загальних судів в Україні, пропонував реорганізувати ДСА в управління судової адміністрації Верховного Суду України, вивівши його з підпорядкування виконавчої влади і створивши низові структури цього управління [16, с. 17]. А. Хливнюк також розглядає ДСА як орган у системі судової влади, що здійснює організаційне забезпечення діяльності органів та інституцій судової влади – судів загальної юрисдикції, кваліфікаційних комісій суддів, органів суддівського самоврядування та Академії суддів (2009 р.) [17, с. 5]. На думку П. Діхтієвського та В. Сурника, ДСА належить до органів суддівської гілки влади, що наділені адміністративно-управлінськими повноваженнями [18, с. 37]. Р. Куйбіда, аналізуючи досвід інших країн, доходить висновку, що дискусія про те, яка гілка влади мусить буди відповідальною за організаційне забезпечення судів – судова чи виконавча, не є принциповою. Важливо досягнути того, щоб самі судді не відповідали за таке забезпечення [19, с. 12].

Звертаємо увагу, що В. Авер'янов, аналізуючи поняття державного управління в адміністративному праві, зазначав, що «Державне управління, хоч і є окремим видом діяльності держави, проте не є виключною прерогативою якогось одного виду

державних органів. Державне управління в тому чи іншому обсязі виявляється в діяльності різних державних органів, які належать до різних гілок державної влади. Цілком закономірно, що для органів виконавчої влади державне управління є провідним напрямком діяльності, оскільки саме ця гілка влади за своєю природою має управлінську спрямованість. Для органів інших гілок державної влади – законодавчої та судової, а також решти державних органів (наприклад, органів прокуратури, Рахункової палати, Вищої ради юстиції тощо), як і для деяких державних організацій (наприклад, Національного банку), здійснення державного управління має допоміжне значення щодо їх основних завдань і функцій, позаяк обмежується суто внутрішньоорганізаційними рамками. І хоча в цих випадках також правомірно говорити про державне управління як особливий вид державної діяльності, проте необхідно бачити похідний, певною мірою обслуговуючий характер подібного управління» [20, с. 60]. На нашу думку, зазначений підхід є справедливим і щодо ДСА. Тобто, з нашого погляду, ДСА є органом державного управління в межах судової гілки влади.

Таким чином, як можна побачити, процес формування групи ЦОВВ зі спеціальним статусом надалі відбувався хаотично, часто без урахування навіть тих базових засад, що були передбачені Концепцією, зокрема щодо регулювання питань утворення та організаційно-правової форми законами (не кажучи вже про спеціальні, незагальнорегуля-

тивні закони). Як справедливо зазначає І. Коліушко, «...неодноразово окремі ідеї Концепції адміністративної реформи в Україні використовуються для вирішення зовсім інших цілей. Фактично саме так сталося з пропозицією щодо виділення в системі центральних органів виконавчої влади такого виду органів, як «центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом»... Сьогодні ж надання спеціального статусу використовується для виведення окремих органів виконавчої влади з-під безпосереднього підпорядкування уряду...» [21].

На сьогодні загальні засади формування та діяльності центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом закріплені передусім у спеціальному законодавчому акті – Законі України «Про центральні органи виконавчої влади». Виходячи з положень статті 24 цього Закону, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можна поділити на дві групи: 1) органи, передбачені Конституцією України, – Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України; 2) інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, утворені Кабінетом Міністрів України. Тобто в основу покладено модель, передбачену Концепцією. У зазначеній статті також визначено порядок призначення на посади та звільнення з посад керівників і заступників керівників ЦОВВ зі спеціальним статусом. Однак зазначене положення стосується лише керівників і заступників керівни-

ків органів, передбачених Конституцією України. Так, відповідно до ч. 2 ст. 24 вказаного Закону Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Верховною Радою України.

О. Совгіря обґрунтовано вважає регулювання центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом особливо «слабким місцем» Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. Науковець звертає увагу, що в переліку інших центральних органів виконавчої влади (окрім міністерств), який міститься у ст. 16 Закону, відсутнє згадування про зазначені органи. Критерій виділення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом з-поміж інших центральних органів виконавчої влади за Законом відсутній [22, с. 7]. Як справедливо звертає увагу В. Дерещ, Закон «Про центральні органи виконавчої влади» мав би містити визначення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, їх ознаки, можливі випадки утворення [23, с. 202–203].

Згідно з п. 9-2 ч. 1 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України. Відповідно встановлення порядку призначення на посади та

звільнення з посад керівників ЦОВВ зі спеціальним статусом, відмінного від зазначеного порядку, суперечить Конституції України. Насамперед це стосується таких органів, як Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України.

Звертаємо увагу, що у зв'язку із Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України» № 795-VII від 27 лютого 2014 р. [24] у правовому статусі ЦОВВ зі спеціальним статусом відбулися такі зміни:

1) повноваження щодо утворення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом перейшли від Президента України до Кабінету Міністрів України;

2) повноваження щодо призначення на посади та звільнення з посад Голови Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України перейшли від Президента України до Верховної Ради України, при цьому призначення на посади відбувається за поданням Прем'єр-міністра України;

3) повноваження щодо призначення на посади та звільнення з посад заступників голів Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України перейшли від Президента України до Кабінету Міністрів України, який здійснює ці повноваження за поданням Прем'єр-міністра України;

4) відповідно до зазначених змін особливості організації та порядку діяльності центральних органів виконавчої влади можуть визначатися лише Конституцією та законами України, тоді як попередня редакція передбачала також можливість регулювання зазначених питань указами Президента України.

Наголошуємо, що в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» не визначено порядок реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, що є серйозною прогалиною.

Звертаємо увагу, що в Указі Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [25] визначено п'ять центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, а саме крім Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України до цієї групи органів віднесено також Національне агентство України з питань державної служби та Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. Однак згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» суб'єктом утворення інших ЦОВВ зі спеціальним статусом визначено Кабінет Міністрів України, а не Президента України, а також питання організації та діяльності ЦОВВ зі спеціальним статусом можуть визначатися виключно законами України. У зв'язку з цим правовий статус зазначених органів має

бути приведено відповідно до чинного законодавства.

На сьогодні одним із важливих завдань, які стоять перед науковцями, є вирішення питання доцільності подальшого існування в системі органів виконавчої влади такої особливої групи органів, як ЦОВВ зі спеціальним статусом. Вирішення цього завдання безпосередньо пов'язано з підходом до розуміння принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, який закріплено у ст. 6 Конституції України. На підставі аналізу позицій фахівців можна виділити два основних підходи до розуміння окресленої проблеми: 1) традиційний (класичний), відповідно до якого всі органи в державі належать до однієї з трьох класичних гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової; 2) новітній (прогресивний), згідно з яким класичний розподіл органів за законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади в чистому вигляді є неможливим, ураховуючи різноманіття функцій сучасної держави та потребу поєднання в одному органі функцій, які традиційно належали до різних гілок влади.

З приводу першого підходу, на думку деяких фахівців, і в межах системи органів виконавчої влади можна забезпечити особливий правовий статус окремих органів шляхом установлення особливого характеру відносин з урядом у законодавчому порядку [26, с. 353]. Правовою підставою для такого висновку є зокрема положення ч. 8 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII, згідно з якими особливості відносин Кабінету Міні-

стрів України з окремими центральними органами виконавчої влади можуть визначатися законами України. Свого часу таку позицію поділяла й автор цієї публікації, досліджуючи проблеми правового статусу Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України [27, с. 22–26]. Однак, як показала практика, в Україні на цьому етапі це неможливо. Політичного впливу зазнають і органи, виведені за межі системи органів виконавчої влади. Що вже говорити про органи, які є частиною вертикалі органів виконавчої влади на чолі з Урядом. Крім того, як було продемонстровано вище, законодавством України з самого початку не було визначено чіткого критерію (критеріїв) віднесення органу виконавчої влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом. По суті до цієї категорії державних органів у різні періоди включалися (певні органи включаються і сьогодні) органи державної влади, які в силу особливостей своєї правової природи не можна було віднести до жодної з гілок влади (наприклад, Служба безпеки України, регуляторні комісії), конституційні органи державної влади, не віднесені Основним законом до органів виконавчої влади (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України), а також класичні органи виконавчої влади, які в силу певних суб'єктивних причин прагнули вивести з-під прямого підпорядкування Уряду. При цьому можна говорити про особливості саме першої категорії ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Основною відмінною ознакою цих ЦОВВ є їх особлива компетенція, для забезпечення належної реалізації якої ЦОВВ зі спеціальним статусом і наділені всіма іншими особливими ознаками. При цьому особливі ознаки таких ЦОВВ свідчать про перехідний характер зазначених органів, про їх тимчасове перебування в системі органів виконавчої влади та необхідність їх виведення за межі органів виконавчої влади, що вже відбувається сьогодні.

На проблему ЦОВВ зі спеціальним статусом звертав увагу В. Авер'янов, зазначаючи, що останнім часом утворення зазначених органів набуло неконтрольованого характеру. Ураховуючи зазначене, вчений вважав за доцільне відмовитися від виокремлення у складі ЦОВВ такого виду (групи) органів, як ЦОВВ «зі спеціальним статусом». З приводу вже створених ЦОВВ зі спеціальним статусом учений пропонував після суттєвого скорочення їх кількості перетворити їх на окремий вид органів виконавчої влади, які б не належали до категорії «центральных», та назвати цей вид органів «спеціальні органи виконавчої влади» (скорочено – СОВВ). На думку В. Авер'янова, утворення СОВВ мало б ґрунтуватися або безпосередньо на приписах Конституції України, або в кожному окремому випадку – на підставі окремого статусного закону. При цьому ступінь підвідомчості зазначених органів уряду мав би визначатися залежно від конкретного характеру наданого їм «спеціального статусу» [28].

Звертаємо увагу, що зазначена позиція професора В. Авер'янова була

оприлюднена 2003 року під час дії Конституції України в редакції 1996 року, тобто в період, коли Україна мала президентсько-парламентську форму правління і Президент України був наділений значними повноваженнями щодо органів виконавчої гілки влади. Однак учений висловлює пропозицію, що на СОВВ не мають бути автоматично поширюватися положення п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України щодо вирішення Президентом України питань про їх утворення, реорганізацію та ліквідацію [28]. До кола СОВВ В. Авер'янов вважав за доцільне включити Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, а також Службу безпеки і Державну судову адміністрацію України. Таким чином, хоча вчений і традиційно розглядав зазначені органи в системі органів виконавчої влади, проте по суті визнавав, що до класичної трирівневої системи органів виконавчої влади, передбаченої Конституцією України, вони не вписуються.

Автору цього дослідження на сьогодні більше імпонує зазначений вище другий підхід, згідно з яким у системі органів державної влади можуть існувати такі, що не належать до жодної з класичних гілок влади. І в цьому контексті переконливою видається позиція В. Авер'янова. Аналізуючи положення проекту Конституції України, вчений акцентує увагу на проблемі «класичної» тріади гілок влади: «При цьому важливо зрозуміти, що, так би мовити, «класична» тріада гілок влади – законодавча, виконавча і судова – не охоплює ви-

черпно всіх наявних видів державних органів. Адже доктрина «розподілу» будується на деяких узагальнених (типових) функціях держави. Разом із тим реальна організаційна структура держави детермінується не лише одним цим фактором. Вона зумовлюється також більш конкретними функціями та завданнями, що впливають із життєвих потреб організації державного та суспільного життя країни. Тому поряд із державними органами, які певною мірою співпадають з «класичними» гілками влади, існують і такі, що мають змішаний, перехідний або наскрізний характер (наприклад, президент, органи прокуратури).

Останнє твердження дозволяє побачити певну обмеженість конституційного положення частини другої ст. 6 проекту, де не враховано державних органів, які прямо не визначені органами законодавчої, виконавчої чи судової влади. Оскільки можливе помилкове тлумачення, що на інші державні органи вимога конституційної законності не поширюється, було б правильно тут замість видових характеристик органів використати узагальнюючий термін органи державної влади [29, с. 117].

Одним із найбільш яскравих прикладів органів державної влади, що не належать до жодної з гілок влади, є Національний банк України (далі – НБУ), хоча серед фахівців і досі точаться дискусії щодо ступеня незалежності НБУ та його місця в системі органів державної влади. Позиції варіюються від визнання за НБУ статусу незалежного органу державного регулювання, який не належить до

жодної з гілок влади, до віднесення НБУ до системи органів виконавчої влади.

Зокрема О. Орлюк, досліджуючи законодавство України та досвід іноземних держав, робить висновок, що саме незалежний статус національного банку дає йому змогу не пов'язувати свої дії з динамікою політичної кон'юнктури, а забезпечувати реалізацію грошово-кредитної політики, використовуючи при цьому найбільш ефективні засоби. Центральний банк мусить мати можливість бути противагою уряду, який часто вирішує економічні питання, керуючись суто політичними міркуваннями та обставинами, і використовує популістські методи. І саме незалежність центрального банку є умовою забезпечення стабільності національної грошової системи [30, с. 108].

Т. Латковська звертає увагу, що на визначення місця центрального банку в системі органів державної влади впливає багато чинників, серед яких і порядок організації та характер здійснення державної влади, і правова форма дій державних органів, й особливості економічного стану держави. Від місця в системі органів державної влади залежать становище центрального банку в ієрархії таких органів і ступінь його незалежності. Вчена також вважає, що від ступеня незалежності центрального банку залежить забезпечення стабільності національної валюти. При цьому Т. Латковська підкреслює, що НБУ не є органом виконавчої влади, але за спрямованістю здійснюваних повноважень і виконанням своїх функцій

більше спрямовується саме до сфери державного управління [31, с. 13].

Аналогічну позицію займає і В. Нагребельний, який зазначає, що НБУ як центральний банк держави не належить до жодної з гілок державної влади [32, с. 269].

Протилежну точку зору висвітлюють Д. Гетманцев, Н. Шукліна, які вважають, що «недоречно говорити про поєднання Національним банком функцій трьох гілок влади, адже Національний банк виконує ті функції, які за своєю правовою природою ніяк не відрізняються від функцій інших центральних органів державної виконавчої влади... Специфіка ж статусу Національного банку як державного органу полягає в особливостях взаємозв'язків банку з Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України та Президентом України, закріплених законодавчо» [33, с. 31].

Деякі вчені, аналізуючи визначені законодавством особливості компетенції, порядку формування керівного складу та взаємовідносин з іншими органами державної влади, визнають особливий статус НБУ, проте не торкаються питання місця НБУ в механізмі розподілу влади в Україні [34, с. 228–233; 35, с. 181–182].

На думку автора цього дослідження, НБУ не належить до жодної з гілок влади. Така особливість правового статусу НБУ зумовлена насамперед його основною функцією – забезпечення стабільності національної грошової одиниці України – гривні. Для виконання цієї функції Національний банк має бути наділений певною самостійністю та незалежністю від інших органів державної

влади [36, с. 68]. Конституцією України визначено особливості компетенції НБУ та його керівного органу – Ради НБУ, а також порядку призначення на посади та звільнення з посад Голови НБУ та членів Ради НБУ. Так, відповідно до ст. 99 Конституції України забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – Національного банку України. Згідно зі статтею 100 Конституції України Рада Національного банку України розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням. Відповідно до п. 18 ч. 1 ст. 85 Конституції України Голова Національного банку України призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Президента України. Згідно з п. 19 ч. 1 ст. 85 та п. 12 ч. 1 ст. 106 Конституції України Верховна Рада України та Президент України призначають на посади та звільняють з посад по половині складу Ради Національного банку України. Зазначені конституційні положення, конкретизовані у статусному Законі України «Про Національний банк України», зумовлюють особливий характер взаємовідносин НБУ з іншими органами державної влади, передусім з Урядом, на що звертають увагу всі науковці.

На сьогодні в Україні відбувається процес формування ще однієї групи органів, які не належать до жодної з гілок влади, – національних комісій, що здійснюють державне регулювання в окремих сферах економіки. Наразі до зазначених органів належать Національна комі-

сія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг, Національна комісія, що здійснює державне регулювання в сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Як зазначалося вище, регуляторні комісії раніше належали до ЦОВВ зі спеціальним статусом. На сьогодні зазначені органи відповідно до законів України мають статус державних колегіальних органів та не належать до органів виконавчої влади. Вони утворюються та ліквідовуються Президентом України. Президент України призначає на посади та звільняє з посад голів і членів зазначених органів. Проте Конституцією України такий вид державних органів не передбачено, як не передбачено і повноваження Президента України щодо їх утворення та ліквідації, а також призначення на посади та звільнення з посад їх голів і членів. Як зазначалося автором у попередніх публікаціях, присвячених проблемам правового статусу національних регуляторних комісій [37, с. 185–203; 38, с. 1231–1248], вітаючи в цілому рішення влади щодо виведення регуляторних комісій за межі вертикалі органів виконавчої влади, враховуючи потребу забезпечення належного рівня незалежності у процесі здійснення регуляторних повноважень, вважаємо, що до Конституції України мають бути включені спеціальні положення щодо національних регуляторних комісій, зокрема щодо їх утворення, реорганізації та ліквідації,

призначення та звільнення з посад їх голів і членів, відносин з іншими державними органами.

У зазначеній публікації ми звернули увагу лише на окремі аспекти реформування системи публічної адміністрації в Україні. Однак адміністративна реформа в Україні буде успішною лише в разі комплексного підходу на базі узгодженої доктринальної моделі побудови системи публічної адміністрації, заснованої на прогресивних європейських принципах. І в цьому контексті, ураховуючи сучасні умови, які складаються в нашому суспільстві та державі, надзвичайно актуальними є пропозиції В. Аверянова, сформульовані ще 1990 року: «В умовах оновлення всіх сторін життя нашого суспільства неможливо обмежитися частковими, локальними удосконаленнями тих чи інших сторін існуючого апарату управління. Необхідно перетворити його в апарат нового типу, іншими словами, надати існуючому управлінському апарату якісно нового стану» [39, с. 136].

Таким чином, законодавством України не визначено чіткого критерію (критеріїв) віднесення органу державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом. По суті до цієї категорії державних органів у різні періоди включалися органи державної влади, які через особливості їх правової природи не можна було віднести до жодної з гілок влади (наприклад, Служба безпеки України, регуляторні комісії), конституційні органи державної влади, не віднесені Основним законом до органів виконавчої влади (Антимонопольний комітет України,

Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України), а також класичні органи виконавчої влади, які в силу певних суб'єктивних причин прагнули вивести з-під прямого підпорядкування Уряду. При цьому можна говорити про особливості саме першої категорії ЦОВВ зі спеціальним статусом. До їх основних ознак можна віднести: особливу компетенцію, особливості взаємовідносин з вищим органом в системі органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України, порядок утворення, реорганізації та ліквідації, а також призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів, відмінний від інших центральних органів виконавчої влади, особливі управлінські стани з іншими органами державної влади. Основною відмінною ознакою зазначених ЦОВВ зі спеціальним статусом є їх особлива компетенція, для забезпечення належної реалізації якої такі ЦОВВ і наділені всіма іншими особливими ознаками. При цьому особливі ознаки ЦОВВ зі спеціальним статусом свідчать про перехідний характер зазначених органів, про їх тимчасове перебування в системі органів виконавчої влади та необхідність їх виведення за межі виконавчої гілки влади, що вже відбувається сьогодні (наприклад, з національними комісіями регулювання природних монополій).

Список використаних джерел:

1. Крупчан О. Компетенція центральних органів виконавчої влади / О. Крупчан // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2(29). – С. 47–59.
2. Бріт О. Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом [Електронний ресурс] / Бріт О. – Режим доступу : <http://www.apdp.in.ua/v26/38.pdf>.
3. Гошовський В. С. Особливості адміністративно-правового статусу Фонду державного майна України як центрального органа виконавчої влади зі спеціальним статусом [Електронний ресурс] / Гошовський В. С. – Режим доступу : <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&src=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Ffirbis-nbuv.gov.ua%2F>
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
5. Адміністративне право України. Академ. курс : підруч.: У 2 тт.: Т. 1. Частина ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид.-во «Юридична думка». – 2004. – 584 с.
6. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник / О. Ф. Фрицький. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 510 с.
7. Совгіря О. В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку: монографія / О. В. Совгіря. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 464 с.
8. Кириченко О. Поняття та значення органічних законів у системі законодавства України [Електронний ресурс] / Кириченко О. – Режим доступу : <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&src=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CDYQFjAD&url=http%3A%2F%2Ffirbis-nbuv.gov.ua%2F>
9. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1672 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – С. 8.
10. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1573 від 15 грудня

1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – С. 11.

11. Рішення Конституційного Суду України від 20 жовтня 2009 р. № 27-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування наказу СБУ» // Офіційний вісник України. – 2009. – № 83. – С. 50 – Ст. 2828.

12. Про судоустрій: Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3018-III // Офіційний вісник України від 22 березня 2002. – 2002. – № 10. – С. 1. – Ст. 441.

13. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – С. 7. – Ст. 1900.

14. Красноборов О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Державної судової адміністрації України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. В. Красноборов. – Х., 2010. – 19 с.

15. Стефанюк В. С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В. С. Стефанюк. – К., 2000. – 20 с.

16. Штогун С. Г. Правові проблеми організації і функціонування місцевих загальних судів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / С. Г. Штогун. – Х., 2004. – 20 с.

17. Хливнюк А. М. Правовий статус Державної судової адміністрації України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / А. М. Хливнюк. – К., 2009. – 20 с.

18. Діхтієвський П. В. Діяльність Державної судової адміністрації України в контексті організаційного забезпечення безпеки суддів та охорони приміщень судів / Діхтієвський П. В., Сурник В. М. // Адміністративне право і процес. – № 1(7). – 2014. – С. 37–42.

19. Куйбіда Р. О. Організація і розвиток сучасної судової системи України : ав-

тореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Р. О. Куйбіда. – К., 2006. – 21 с.

20. Адміністративне право України. Академ. курс : підруч.: У 2-х тт.: Т. 1. Заг. частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.

21. Коліушко І. Адміністративна реформа в Україні як крок до НАТО [Електронний ресурс] / Коліушко І. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/publiczna-administratsiia/administrativna-reforma/1016-administrative-reform-in-ukraine-as-a-step-towards-nato-ua.html>.

22. Совгіря О. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади: перспективи вдосконалення змісту» / О. Совгіря // Юридичний вісник України. – 2011. – № 17(825).

23. Дерещ В. А. До питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади України // Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку: зб. наук. праць: VI Міжн. наук.-практ. конф. «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23–24 вересня 2011 р.) // ред. колегія: О. Андрійко (голова ред. кол.), В. Нагребельний, А. Пухтецька (відп. секр.), Л. Кисіль, Ю. Педько, Н. Хорошак, В. Дерещ, А. Кірмач, Л. Люлька. – К., Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 600 с.

24. Про внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України»: Закон України № 795-VII від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 13. – Ст. 223.

25. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32. – С. 3. – Ст. 1026.

26. Мельниченко В. І. Правове регулювання статусу ЦОВВ в Україні: проблеми

і перспективи // Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку : зб. наук. праць: VI Міжн. наук.-практ. конф. «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23–24 вересня 2011 р.) // ред. колегія: О. Андрійко (голова ред. кол.), В. Нагребельний, А. Пухтецька (відп. секр.), Л. Кисіль, Ю. Педько, Н. Хорошак, В. Дерещ, А. Кірмач, Л. Люлька. – К., Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 600 с.

27. Ващенко Ю. В. Проблеми правового статусу Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України / Ю. В. Ващенко // Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка: юрид. науки. – 2010. – Вип. 85. – С. 22–26.

28. Авер'янов В. Система органів виконавчої влади: уточнення концептуальних засад реформування // Вісник державної служби України. – № 2. – 2003 [Електронний ресурс] / Авер'янов В. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?jsessionid=A058D14716D1C4B60C2708D9516E2310?art_id=37464&cat_id=37402.

29. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / упоряд.: Андрійко О. Ф. (кер. колективу), Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С., Дерещ В. А., Пухтецька А. А., Кірмач А. В., Люлька Л. В. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.

30. Орлюк О. П. Банківська система України. Правові засади організації / О. П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 240 с.

31. Латковська Т. А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні

та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Т. А. Латковська. – О., 2008. – 36 с.

32. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності : монографія / [кол. авт.: Андрійко О. Ф., Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є. та ін.]; за заг. ред. О. Ф. Андрійко. – Х.: Планета-Принт, 2013. – 384 с.

33. Гетманцев Д. О. Банківське право України / Д. О. Гетманцев, Н. Г. Шукліна. – К.: Центр навч. літ., 2007. – 344 с.

34. Музика О. А. Фінансове право : навч. посіб. / О. А. Музика. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2005. – 260 с.

35. Лучковська С. І. Фінансове право : навч. посібник / С. І. Лучковська. – К.: КНТ, 2010. – 296 с.

36. Ващенко Ю. В. Банківське право : навч. посіб. / Ю. В. Ващенко. – К.: Центр навч. літ., 2006. – 344 с.

37. Vashchenko Y. Energy Regulator in Ukraine: Legal Aspects of the Independence in the Light of the EU Requirements / Y. Vashchenko // Jurisprudence. – 2014. – Vol. 21 (1). – P. 185–203.

38. Vashchenko Y. National Regulatory Authorities in the Energy Sector of Ukraine: Problems of Legal Status in the Context of the European Integration and the Administrative Reform / Y. Vashchenko // Jurisprudence. – 2013. – Vol. 20 (3). – P. 1231–1248.

39. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / Аверьянов В. Б. ; АН УСРР. Ин-т государства и права; отв. ред. В. Цветков. – К.: Наук. думка, 1990. – 148 с.

Ващенко Ю. В. Центральные органы исполнительной власти со специальным статусом: проблемы правовой природы и перспективы реформирования.

Статья посвящена определению проблем правовой природы центральных органов исполнительной власти со специальным статусом и разработке предложений относительно их реформирования в условиях конституционной и административной реформ в Украине. На основании анализа законодательства Украины и позиций ученых сделан вывод об отсутствии обоснованных критериев существования в системе органов исполнительной власти такого вида органов, как центральные органы исполнительной власти со специальным статусом.

Ключевые слова: центральные органы исполнительной власти со специальным статусом, публичная администрация, административная реформа, независимые регуляторные органы.

Vashchenko Yu. V. Central state bodies of executive power with special status: issues of legal nature and perspectives of reforming.

The article explores the issues of the legal nature of central state bodies of executive power with special status and the development of the proposals regarding their reforming within the frames of constitutional and administrative reforms in Ukraine. Based on the analysis of the legislation and positions of scholars the conclusion about the lack of the relevant criteria for the existence of such bodies in the system of the state bodies of executive power has been made. The special scope of competence, special relations with the main body in the system of state bodies of executive power – the Cabinet of Ministers of Ukraine, the special procedure of establishment, reorganization and liquidation, as well as the special procedure of appointment and dismissal of the heads of such bodies are the main features of such type of central state bodies of executive power. The special competence is a key feature of such bodies. For the purpose of the realization of such competence the central state bodies of executive power with special status are provided with all other special features. Such special features stress the transitional character of such bodies, the temporary existence within the system of state bodies of executive power and necessity of their exclusion from the executive branch of power. This process has already started in Ukraine, for instance, with independent regulatory authorities (in particular, national natural monopolies regulatory commissions such as the energy regulator).

Key words: central state executive bodies with special status, public administration, administrative reform, independent regulatory authorities.

Стаття надійшла до редакції 28.09.2014