

**В. І. МЕЛЬНИЧЕНКО
Н. Г. ПЛАХОТНЮК**

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАТУСУ СПЕЦІАЛЬНИХ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ
В УКРАЇНІ**

Освещается вопрос определения статуса таких специальных государственных органов, как Фонд государственного имущества, Антимонопольный комитет, а также

© МЕЛЬНИЧЕНКО Віктор Іванович – кандидат історичних наук, доцент НАДУ при Президентіві України

© ПЛАХОТНЮК Наталія Григорівна – кандидат юридичних наук, доцент НАДУ при Президентіві України

правоохранительных органов. Автор относит эти органы к центральным органам исполнительной власти со специальным статусом.

The article is devoted the question of determination of status of such special public organs as Fund of state property, Antimonopoly committee, and also law enforcement authorities. The norms of Constitution and Law of Ukraine «About Cabinet Ukraine» ground to attribute these organs to the central organs of executive power with the special status.

Розмаїття функцій і завдань сучасної держави зумовлює розгалуженість структури державного апарату, покликаною їх реалізовувати. В демократичній Україні сприйнято і закріплено в Основному Законі концептуальний підхід щодо здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Водночас Конституція передбачила функціонування державних інституцій, щодо яких збережено невизначеність в частині віднесення до органів тієї чи іншої влади. Зокрема, йдеться про Національну Раду з питань телебачення та радіомовлення, Центральну виборчу комісію, Національний банк тощо. Становище ускладнюється й тим, що подібну невизначеність законодавцем відтворено щодо державних органів, безумовно наділених державно-владними повноваженнями – приймати від імені держави остаточні, обов'язкові до виконання рішення. Для визначення статусу окремих органів державної влади законодавець використовує термін «спеціальний» («орган спеціального призначення», «орган із спеціальним статусом»). Щодо інших органів влади вживається поняття «державний орган», але з позначенням особливостей підпорядкування парламенту і (або) главі держави. Специфічність даних визначень ще більше підкреслювалася віднесенням законодавцем інших інституцій, створених для здійснення споріднених функцій, до центральних органів виконавчої влади (далі ЦОВВ), а пізніше – ЦОВВ зі спеціальним статусом.

У 1999 р. усі ці органи Президентом України було віднесено до відокремленого виду ЦОВВ – центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом¹. Таке становище зберігалось ще напередодні набрання чинності змін до Основного Закону України. Однак у 2007 р. главою держави Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України, Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Службу безпеки України та Управління державної охорони України було виключено із переліку ЦОВВ². Попри те, що формально зміст даних указів відображав відсутність відповідних статусних характеристик у чинних законах, відбулося істотне розширення переліку органів державної влади, чий статус є невизначеним у контексті положень ч. 1 ст. 6 Конституції України. Тим самим ще більшою мірою окреслилася суперечність між надмірно суб'єктивізованою практикою визначення статусних характеристик окремих державних органів і потребою об'єктивізації регулювання їх особливого статусу.

Проблемі обґрунтування змісту та зміни статусних характеристик окремих державних органів не приділяється належна увага науковців. Є лише поодинокі спеціальні публікації³. Здебільшого ці питання статусу розглядаються у дослідженнях, присвячених або системі органів влади в цілому, або конкретним органам, або в публікаціях, спрямованих на осмислення змісту адміністративної реформи⁴. І все ж наукові публікації більшою мірою відображають практику, ніж допомагають їй вдосконалюватися, окреслюючи можливі альтернативи розвитку. Немає однозначного підходу до врегулювання цих питань і в практиці державного будівництва у зарубіжних країнах. Тому метою даної статті є окреслення прин-

ципових підходів до визначення статусних характеристик спеціальних державних органів, що здійснюють розпорядчі й виконавчі функції, та формулювання на цій основі пропозицій щодо визначення їх місця в цілісній системі органів державної влади. При цьому видається доцільним зробити наголос на оцінці стану врегулювання статусних характеристик державних органів, особливостях визначення статусу центральних органів виконавчої влади, необхідності врахування специфіки діяльності окремих державних органів при визначенні їх статусу.

Оцінюючи стан врегулювання статусних характеристик державних органів, слід відзначити його певну суперечливість. Зокрема, у чинній Конституції України слово «орган» уживається 99 разів. При цьому йдеться не тільки про «органи державної влади», «органи законодавчої, виконавчої та судової влади», «органи виконавчої влади», але й про органи місцевого самоврядування, органи міжнародних організацій, органи суб'єктів господарювання тощо. Найбільш уживаним є поняття «органи державної влади». Натомість словосполучення «державний орган» (орган держави) використовуються тільки у ч.3 ст.5 та ч. 2 ст. 59. І контекст ужитку саме в цих випадках дає змогу ототожнити поняття «орган державної влади» та «державний орган», на що слушно вказує В.М.Шаповал⁵. Водночас навряд чи є підстави для ширших узагальнень, адже в Конституції, окрім того, названо органи, які, безперечно, віднесено до державного апарату, в своїх діях представляють державу і в цьому сенсі є державними органами, однак не наділені саме владними повноваженнями. Зокрема, йдеться про Рахункову палату; Уповноваженого ВР України з прав людини; Вищу Раду юстиції; консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, створювані Президентом України тощо.

Використання та розуміння поняття «державний орган» у законодавстві України для визначення статусних характеристик окремих інституцій навряд чи можна вважати ознозначним. Службу безпеки України визначено як «державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України»⁶. Аналогічно визначається і статус УДОУ⁷. Ні СБУ, ні УДОУ нормами законів центральними органами виконавчої влади не визначалися.

Водночас Державну прикордонну службу України законодавцем також визначено «правоохоронним органом спеціального призначення», однак при цьому головним елементом організаційної структури постає «спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону»⁸. Найбільш функціонально наближений до СБУ і УДОУ орган – Державну службу спеціально зв'язку та захисту інформації України (в недавньому минулому – Департамент спеціальних телекомунікаційних систем і захисту інформації СБУ) – визначено «державним органом, який призначений для забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку». При цьому структуру Державної служби становлять «спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади» та підпорядковані йому органи і підрозділи⁹. А характер повноважень і СБУ, і УДОУ, і ДПСУ не залишає сумнівів щодо їх належності до органів державної влади. Зрештою Законом України «Про основи національної безпеки України» поняття «правоохоронні органи» тлумачиться як «органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій»¹⁰. Тим самим усі державні інституції, визначені як правоохоронні органи, слід вважати віднесеними до органів державної влади.

Подібне становище і з суто цивільними структурами. Законодавець визначив Антимонопольний комітет України «державним органом із спеціальним стату-

сом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель»¹¹, а Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку «державним органом, підпорядкованим Президенту України і підзвітним Верховній Раді України»¹².

Натомість Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України визначається законодавцем «уповноваженим органом виконавчої влади». При цьому відповідний закон у ст.21 вказує, що «органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг», поряд з уповноваженим органом виконавчої влади (Держкомфінпослуг), є також Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку і Національний банк України¹³.

Сьомо найбільш суттєвим чинником, що визначив суперечності у статусних характеристиках відповідних державних органів, є час видання статутних законів. З моменту введення в практику вітчизняної нормотворчості дефініції «центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом»¹⁴ законодавець достатньо послідовно уживав саме її до визначення статусу всіх без винятку державних органів, що здійснюють розпорядчі й виконавчі функції. До речі, свого часу необхідність виокремлення даного виду ЦОВВ була обґрунтована у Концепції адміністративної реформи в Україні саме врегулюванням особливостей їх статусу спеціальними (статутними) законами.

Водночас принципове ставлення до змісту регулювання в даному випадку наряд чи можна визначати залежно від часу прийняття відповідних законів, розглядаючи прийняті пізніше як такі, що найбільш повно відображають об'єктивні потреби суспільства. Оскільки, навпаки, можна припустити доцільність відтворення визначень статусних характеристик 1992-1998 рр. у законах, прийнятих у 2002-2007 рр. Таке припущення можливе з огляду на наступні обставини.

Перша. При внесенні змін до Конституції України було суттєво змінено взаємовідносини в системі органів виконавчої влади. Зокрема, йдеться про норми п. 9-1 і 9-2 ст.116, які передбачають, що уряд «утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», а також «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».

Друга. Законодавець, наділяючи певні державні органи статусом ЦОВВ у 2002–2004 рр., не міг передбачити можливість змістовного розширення повноважень Кабінету Міністрів України щодо, наприклад, формування керівного складу цих ЦОВВ. Більше того, ще у 2005-2006 рр. недостатньо чітко окреслилися усі можливі наслідки управління системою органів виконавчої влади з боку уряду, сформованого за принципом партійно-політичного представництва.

Третя. В організації та функціонуванні державного апарату України значною мірою зберігаються традиції бюрократичного централізму, які передбачають вельми широке (практично необмежене) втручання органів виконавчої влади вищого рівня у вирішення питань, віднесених до компетенції органів виконавчої влади нижчого рівня. Внаслідок цього реальною є можливість втрати центральними органами виконавчої влади необхідної оперативної самостійності внаслідок втручання з боку уряду у вирішення питань, віднесених до їх компетенції.

Четверта. Надання статусу центральних органів виконавчої влади силовим структурам істотно збільшує конфліктний потенціал у відносинах між Кабінетом Міністрів України (вищим органом у системі органів виконавчої влади) і Прези-

дентом України, на якого відповідно до п.17 ч.1 ст. 106 Конституції України покладено функцію здійснення керівництва у сфері національної безпеки і оборони.

З огляду на ці обставини видається раціональним окреслення принципів підходів до визначення статусних характеристик спеціальних державних органів, що здійснюють розпорядчі й виконавчі функції.

1. Вихідним тут має бути розуміння того, що діяльність усіх без винятку органів, наділених владою, має відповідати положенню ч.2 ст. 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Тобто будь-яка **владна** інституція, що діє від імені держави, має однозначно ідентифікуватися як орган державної влади.

Водночас ч.1 ст.6 Конституції України встановлює: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову». Перегляд даного положення в напрямі формування ще кількох влад означав би істотну девальвацію названих у Основному Законі. А з огляду на достатню окресленість органів законодавчої та судової влади доводиться констатувати неминучість віднесення органів державної влади, наділених розпорядчими і виконавчими функціями, саме до виконавчої влади.

2. Слід врахувати, що правові засади державного будівництва в Україні не зорієнтовані на функціонування державних органів з невизначеним статусом. Неналежність окремих державних органів до системи виконавчої влади означає і проблематичність поширення на них дії окремих правових норм. Приміром, п.5 ст. 121 Конституції України відносить до повноважень органів прокуратури «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами». А Закон України «Про прокуратуру» у ст. 1 визначає: «Прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю...здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами»¹⁵. Виведення тих чи інших державних органів за межі виконавчої влади означає і неможливість легального контролю прокуратури за дотриманням ними законності.

3. Видається проблематичним функціонування державних органів, які б мали статус підпорядкованих виключно Президенту України і (або) Верховній Раді України, окрім тих, створення яких безпосередньо передбачене Конституцією України. А з огляду на норму п.31 ч.1 ст. 106 Конституції України повноваження глави держави не можуть бути розширені законом. Зокрема, про це ще раз нагадав Конституційний Суд України в рішенні у справі про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку № 3-рп/2008 від 1 квітня 2008 року¹⁶. Неможливе розширення повноважень і Верховної Ради України, оскільки вони також визначаються виключно Конституцією України (ч. 2 ст. 85).

На відміну від Верховної Ради України і Президента України повноваження Кабінету Міністрів України не визначені виключно Конституцією України. П. 10 ст. 116 Конституції України передбачає можливість уряду здійснювати інші повноваження, визначені Конституцією та законами України».

4. Віднесення до системи виконавчої влади не повинно передбачати високого ступеня уніфікації статусних характеристик утворюючих її органів. Об'єктивна

необхідність максимально повного відтворення суб'єктом державного управління його об'єкта, а також розмаїття проявів останнього зумовлюють створення широкого кола державних органів зі значною специфікою діяльності.

Ст. 22 чинного Закону України «Про Кабінет Міністрів України»¹⁷ містить достатньо розгорнутий та уніфікований перелік повноважень уряду у відносинах із центральними органами виконавчої влади. Водночас ч.10 ст. 22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено, що «особливості відносин Кабінету Міністрів України з окремими центральними органами виконавчої влади можуть визначатися законами України». Тим самим закладено законодавчі засади формування та функціонування суттєво відмінної моделі взаємовідносин уряду з ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Саме тому видається доцільним не позбавлення статусних характеристик органів державної влади, наділених владними повноваженнями, необхідної визначеності, а навпаки, віднесення цих органів до ЦОВВ зі спеціальним статусом. При цьому статутні закони мали б визначити особливості цього спеціального статусу. До них можна було б віднести наступні.

1. Специфіка взаємовідносин даних ЦОВВ з іншими державними органами і гарантії невтручання останніх у вирішення питань, віднесених до компетенції ЦОВВ зі спеціальним статусом. Уряд, користуючись правом законодавчої ініціативи та тісним інституційним зв'язком з парламентом, може і повинен впливати на діяльність цих органів, передусім формуючи нормативно-правову основу їх діяльності, але не безпосередньо втручаючись у цю діяльність. Щодо силових структур має враховуватися роль глави держави в здійсненні керівництва у сфері національної безпеки і оборони.

2. Призначення керівників даних ЦОВВ і членів тих із них, що є колегіальними, виключно на певний, чітко визначений термін, який не може бути менше п'яти (в ідеалі – семи, тоді термін повноважень не буде «прив'язний» до результатів чергових парламентських або президентських виборів) років; участь глави держави у визначенні (але не призначенні) керівників силових структур, а парламенту – у призначенні тих керівників, щодо яких це передбачено нормами Конституції України, і визначенні керівників державних органів, що здійснюють регулятивні функції.

3. Внутрішні процедури організаційної діяльності та прийняття рішень мають унеможливити ослаблення суспільного контролю за діяльністю цих ЦОВВ. Ймовірно, має передбачатися підготовка щорічних звітів (у тому числі закритих) відповідних ЦОВВ про результати діяльності, які мають спрямовуватися до парламенту, глави держави і уряду.

Таким чином, на нашу думку, найбільш оптимальним є врегулювання правового становища спеціальних державних органів шляхом законодавчого віднесення їх до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Воно дасть змогу забезпечити неухильне дотримання конституційних норм та водночас послідовне забезпечення публічних інтересів у політично чутливих галузях управління. В перспективі ж видається доцільним більш детальний аналіз особливостей законодавчого регулювання правового становища кожного із ЦОВВ зі спеціальним статусом.

1. *Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади:* Указ Президента України № 1573/99 від 15 грудня 1999 р. //Офіційний вісник України (ОВУ). – 1999. – № 50. – Ст. 2435. 2. *Питання Фонду державного майна України:* Указ Пре-

зидента України № 56/2007 від 30 січня 2007 р. // ОВУ. – 2007. – № 7. – Ст. 243; *Про внесення змін до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573: Указ Президента України № 365/2007 від 28 квітня 2007 р.* // ОВУ. – 2007. – № 32. – Ст. 1282. **3.** Мельниченко В., Плахотнюк Н. Центральні органи виконавчої влади України: правовий статус, види та система // Бухгалтерський облік і аудит. – №5. – С. 32–38. **4.** *Виконавча влада в Україні: Навч. посіб.* / Кол авт. За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К., 2002; *Виконавча влада і адміністративне право* / За заг. ред. В.Б. Авер'янова; О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.М. Шаповал та ін. – К, 2002. – С. 290–297; *Кожухов А.* Новые подходы к государственному управлению. Реформирование центральных органов исполнительной власти // Юридическая практика. – 2002. – 13 февраля (№ 7). – <http://www.ypgazeta.com/gazeta/2002/07/14.html>. – <http://www.yurpractika.com/article.php?id=10001462>; *Коліушко І.Б.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. – К., 2002. – С. 38–56. **5.** *Шаповал В.М.* Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти // <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=398> (дата перегляду 19.02.2009 р.). **6.** *Про Службу безпеки України: Закон України № 2229-ХІІ від 25 березня 1992 р.* // ВВР. – 1992. – № 27. – Ст. 382. **7.** *Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України № 160/98-вр від 4 березня 1998 р.* // ВВР. – 1998. – № 35. – Ст. 236. **8.** *Про Державну прикордонну службу України: Закон України № 661-IV від 3 квітня 2003 р.* // ВВР. – 2003. – № 27. – Ст. 208. **9.** *Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України № 3475-IV від 23 лютого 2006 р.* // ВВР. – 2006. – № 30. – Ст. 258. **10.** *Про основи національної безпеки України: Закон України № 964-IV від 19 червня 2003 р.* // ВВР. – 2003. – № 39. – Ст. 351. **11.** *Про Антимонопольний комітет України Закон України № 3659-ХІІ від 26 листопада 1993 р.* // ВВР. – 1993. – № 50. – Ст. 472. **12.** *Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні Закон України № 448/96-ВР від 30 жовтня 1996 р.* // ВВР. – 1996. – № 51. – Ст. 292. **13.** *Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг Закон України № 2664-III від 12 липня 2001 р.* // ВВР. – 2002. – № 1. – Ст. 1. **14.** *Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1572/99 від 15 грудня 1999 р.* // ОВУ. – 1999. – № 50. – Ст. 2434. **15.** *Про прокуратуру: Закон України № 1789-ХІІ від 5 листопада 1991 р.* // ВВР. – 1991. – № 53. – Ст. 793. **16.** *Рішення Конституційного Суду України від 14 лютого 1997 року (справа про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку) № 3-рп/2008 від 1 квітня 2008 р.* // ОВУ. – 2008. – № 29. – Ст. 928. **17.** *Про Кабінет Міністрів України: Закон України № 279-VI від 16 травня 2008 р.* // ВВР. – 2008. – № 25. – Ст. 241.