

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 7, 2013 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 35.071.1

Л. М. Белкін,
кандидат технічних наук, старший науковий співробітник,
директор ТОВ «Газета», Донецька область

ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

L. M. Belkin,
Ph.D., Senior Scientist,
Director of «Gazeta Ltd», Donetsk region

PROBLEMS OF FORMATION OF CENTRAL EXECUTIVE UKRAINE

Розглядається суперечливий процес становлення системи центральних органів виконавчої влади України. Показано, що після прийняття Конституції України 1996 року становлення системи центральних органів виконавчої влади України відбувалося, переважно, у позаконституційний спосіб, що спричинило накопичення правового нігілізму і збереження його у поточній діяльності.

Considered controversial process of central executive bodies of Ukraine. It is shown that the adoption of the Constitution of Ukraine 1996 formation central executive power bodies of Ukraine took place mainly in non-constitutional way, resulting in the accumulation of legal nihilism and stores it in their day.

Ключові слова: *центральні органи виконавчої влади, міністерство, агентство, служба, інспекція, державні колегіальні органи.*

Keywords: *central authorities, ministry, agency, service, inspection, public collegial bodies.*

Вступ. Згідно ст. 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Вказівку на види органів виконавчої влади містить Конституція України. За ст. 113, вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (далі – КМУ); ст. 116 (п. 9) та ст. 117 передбачають існування центральних органів виконавчої влади (міністерств та інших органів) – далі ЦОВВ; ст. 118 визначає місцеві державні адміністрації як місцеві органи виконавчої влади. Для вирішення питань їх належного функціонування необхідні, зокрема, відповідні наукові дослідження.

Дослідження державницьких процесів повинне враховувати історичний контекст. «Будь-яке суспільство є результатом попередньої історії, точка перетину різнорідних, а часто і суперечливих тенденцій, що йдуть із минулого через сьогодення в майбутнє. Теорія суспільства, що не бере до уваги історично конкретний час його існування, його минуле і його майбутнє, є не просто абстрактною і малокорисною, а порожньою і шкідливою», – зазначає проф. О.А. Івін [1, с. 59].

Отже, дослідження історичного контексту становлення ЦОВВ в Україні є актуальним.

Аналіз останніх наукових досліджень. Глибокі дослідження проблем функціонування виконавчої влади у системі державного управління здійснені у роботах [2-4 та ін.]. Однак докладного дослідження історичного контексту становлення ЦОВВ не здійснювалося. Тому дані дослідження є актуальними.

Постановка завдання. Завданням даної роботи є дослідження проблем становлення системи центральних органів виконавчої влади України і впливу «родимих плям» на поточну діяльність.

Результати. Стрійної системи органів виконавчої влади у Конституції України не вписано. В принципі ця особливість притаманна і конституціям інших держав. Очевидно це пов'язано з необхідністю забезпечити гнучкість при створенні, реорганізації чи ліквідації органів виконавчої влади, – адже у іншому випадку будь-яка така зміна буде вимагати змін до конституції, що далеко не завжди просто.

Згідно п. 12 ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади. Аналогічна норма існувала і у Конституційному Договорі між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України (п. 3 ст. 18) (далі – Конституційний Договір). Зазначена норма наводить на думку, що деталізація засад роботи КМУ, а тим більше інших органів виконавчої влади, порядок діяльності яких у Конституції майже не прописаний, повинна здійснюватися законами. Однак на момент прийняття Конституції 1996 р. в Україні діяв Закон України (далі – ЗУ) «Про Раду Міністрів Української РСР», який внаслідок прийняття Конституції враз застарів, однак був замінений сучасним законом тільки у 2007 р.

Про систему міністерств та інших центральні органи виконавчої влади у Конституції України згадується виключно епізодично, а саме:

– Президент України утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 15 ст. 106 Конституції);

– Прем'єр-міністр України входить із поданням Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів (ст. 114 Конституції);

– КМУ спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (п. 9 ст. 116 Конституції).

Разом із тим, всупереч п. 12 ст. 92 Конституції України (п. 3 ст. 18 Конституційного Договору), діяльність міністерств, інших ЦОВВ тривалий час (фактично до квітня 2011 р. – набрання чинності ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади») регулювалася Указами Президента України: від 12.03.1996 р. № 179/96 – щодо положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України – та від 15.12.1999 р. № 1572/99 – щодо системи ЦОВВ. Так, згідно ч. 4 ст. 20 ЗУ «Про Раду Міністрів Української РСР», положення про міністерства і державні комітети Української РСР затверджує Уряд Української РСР. Правда, згідно п. 1 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині,

що не суперечить Конституції України. Однак, у Конституції України немає жодних норм, які б дозволяли саме Президенту України встановлювати систему органів виконавчої влади та вилучали б ці повноваження від Уряду. Разом із тим, практично саме Укази № 179/96 та № 1572/99 у позаконституційний спосіб формували виконавчу владу до квітня 2011 р. Як зазначав з цього приводу свого часу проф. В.Б. Авер'янов (із співавторами) [5, с. 9], не можна вести мову про запровадження принципів належного урядування (зокрема, ефективності, відповідності (узгодженості), належного законодавства тощо) в практику діяльності органів виконавчої влади за відсутності відповідної законодавчої бази (зокрема, потребують якнайшвидшого доопрацювання та прийняття проєктів законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади»),

Разом із тим, згадані Укази впроваджували такі основні правила:

- за Указом № 179/96;
- Міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України (далі, у межах Указу, – міністерство) є центральним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим КМУ. Міністерство реалізує державну політику у відповідній галузі;
- Міністерство у своїй діяльності керується Конституцією України (1978 р. – примітка автора), Конституційним Договором, законами України, постановами Верховної Ради України (далі – ВРУ), указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями КМУ, а також положеннями про міністерство. Міністерство узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України, КМУ. У межах своїх повноважень міністерство організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією;
- Міністерство у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим (далі – АРК), органами місцевого самоврядування, представницькими органами, а також з відповідними органами інших держав;
- Міністерство в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання. У випадках, передбачених законодавством, рішення міністерства є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами. Нормативно-правові акти міністерства підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України в порядку, встановленому законодавством. Міністерство у разі потреби видає разом з іншими центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та представницькими органами видають спільні акти;
- Міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади очолює міністр (керівник), якого призначає Президент України;
- для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі у міністерстві утворюється колегія у складі міністра (керівника), заступників міністра (керівника) за посадою, а також інших керівних працівників міністерства. Членів колегії затверджує КМУ. Рішення колегії проводяться в життя наказами міністерства.
- Міністерство є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням.

За Указом № 1572/99:

- до системи ЦОБВ України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та ЦОБВ зі спеціальним статусом. ЦОБВ діють на підставі положень, які затверджує Президент України. Керівників ЦОБВ призначає на посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. Повноваження керівників ЦОБВ на цих посадах припиняє Президент України;
- ЦОБВ можуть мати свої територіальні органи, що утворюються, реорганізуються і ліквідуються в порядку, встановленому законодавством. Керівників територіальних органів міністерства призначає на посади та звільняє з посад у встановленому порядку міністр, іншого центрального органу виконавчої влади – керівник цього органу;
- для забезпечення реалізації державної політики в особливо важливих сферах діяльності та державного управління ними у складі окремих ЦОБВ зі спеціальним статусом у межах коштів, передбачених на їх утримання, можуть бути утворені відповідні департаменти (служби). Утворення департаменту (служби), призначення на посаду і звільнення з посади його керівника та затвердження положення про департамент (службу) здійснює Президент України;
- КМУ в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції). Ці органи утворюються і діють у складі відповідного ЦОБВ. Урядові органи державного управління здійснюють: управління окремими підгалузями або сферами діяльності; контрольно-наглядові функції; регулятивні та дозвільно-реєстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб. Керівники урядових органів державного управління призначаються на посади та звільняються з посад КМУ за поданням керівника відповідного ЦОБВ. Положення про урядовий орган державного управління затверджується КМУ.

Отже, наведені правила у цілому правильно наголошують на підзаконній діяльності ЦОБВ, а також на тому, що акти ЦОБВ видаються в межах повноважень відповідного органу, на основі та на виконання актів законодавства та підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України. На підставі Указу № 1572/99 іншим Указом – Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади від 15.12.1999 р. № 1573/99 – була затверджена схема організації центральних органів виконавчої влади:

- I. Міністерства, керівники яких входять до складу КМУ (всі Міністерства, що існували в Україні, крім Міністерства економіки; отже Міністр економіки з якихось незрозумілих міркувань до складу КМУ не потрапив);
- II. Державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України (наприклад, Вища атестаційна комісія України; Головне КРУ України; Державний комітет архівів України; Державний комітет України по земельних ресурсах; Пенсійний фонд України);
- III. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (наприклад, Головне управління державної служби України; Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України; Державна митна служба України; Державна податкова адміністрація України; Державна судова адміністрація України; Державний департамент України з питань виконання покарань; Державний комітет статистики України; Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва; Державний комітет фінансового моніторингу України; Міністерство економіки України; Національна комісія з питань регулювання зв'язку України; Національна комісія з регулювання електроенергетики України; Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів, Національне космічне агентство України).

Автори підручника [4, с. 91] вважають, що Указом № 1572/99 вперше органи виконавчої влади було організовано як систему.

Водночас, крім того, що згадані Укази № 179/96 та № 1572/99 втрутилися у сферу регулювання законом (п. 12 ст. 92 Конституції України, п. 3 ст. 18 Конституційного Договору), вони є суперечливими між собою. Так, Указ № 179/96 розглядає всі органи виконавчої влади однаковими за своїм призначенням, у той час, як Указ № 1572/99 диференціює їх за функціональним призначенням. При цьому Указом № 1572/99 відповідні зміни в Указ № 179/96 не вносяться. Більше того, не виправляється очевидна моральна застарілість Указу № 179/96, який містить посилання на скасований після прийняття цього Указу Конституційний Договір. Крім того, за Указом № 1572/99 керівників ЦОБВ призначає на посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України, а в Указі № 179/96 застереження про подання Прем'єр-міністра відсутні. Можна, звичайно, посилатися на те, що повинен виконуватися більш пізній Указ, але все одно залишається незрозумілим, навіщо створювати штучні колізії. Більше того, обидва вказані Укази на даний момент рахуються як діючі, навіть після прийняття Указу Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» та ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», якими, на думку [4, с. 92], фактично створили нову систему ЦОБВ. При цьому Указ № 1573/99, прийнятий у той же день, що і Указ № 1572/99, був згаданий в Указі № 1085/2010 як такий, що скасовується, а Указ № 1572/99 – ні.

Цікаво також порівняти, як Указ № 1572/99 (від 15.12.1999 р.) кореспондувався з Концепцією адміністративної реформи в Україні, яка на той момент була затверджена (22.07.1998 р.), при цьому також Указом Президента (№ 810/98). В зазначеній Концепції пропонувалося функціонування трьох груп ЦОБВ:

- I група – центральні органи виконавчої влади: а) міністерства; б) державні комітети; в) ЦОБВ із спеціальним статусом;
- II група – урядові установи і організації: а) установи і організації, підпорядковані безпосередньо КМУ; б) установи і організації, підпорядковані КМУ опосередковано – через підпорядкування тому чи іншому ЦОБВ;

– III група – установи і організації при КМУ. Ці структури пропонується вивести за межі поняття «органи виконавчої влади», оскільки вони не є суб'єктами виконавчої влади, тобто не мають державно-владних повноважень. До складу групи установ і організацій при КМУ повинні бути віднесені: а) структури, що утворені внаслідок перетворення окремих існуючих нині органів виконавчої влади, які підвідомчі КМУ, але фактично не мають владно-розпорядчих повноважень; б) структури, що й на даний час мають статус установ і організацій при Кабінеті Міністрів.

Порівнюючи дані положення Концепції з Указом № 1572/99, бачимо, що Указ № 1572/99 не у повній мірі відповідає Концепції, хоча обидва документи приймалися одним і тим самим органом. Варто зазначити, що порівняння застосованих у документах визначень міністерств, державних комітетів, ЦОВВ із спеціальним статусом наведено у табл. 1 і свідчить про приблизно однакове змістовне навантаження цих визначень, хоча конкретні формулювання і відрізняються. Разом із тим, в Указі № 1572/99 зовсім не згадуються ЦОВВ II та III груп, запропоновані у Концепції № 810/98, і навпаки, в Указі № 1572/99 згадується такий самостійний орган виконавчої влади, як урядовий орган державного управління у складі ЦОВВ, хоча у Концепції № 810/98 такий самостійний орган виконавчої влади не згадується.

Таблиця 1.
Особливості (визначення) центральних органів виконавчої влади

Визначення за Указом № 1572/99	Визначення за Концепцією № 810/98	Визначення за ЗУ «Про ЦОВВ»
Міністерство – головний (провідний) орган у системі ЦОВВ в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністр як член КМУ особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів.	Міністерство – це ЦОВВ, покликаний формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя (секторах державного управління). Їх очолюють міністри, які за посадою є членами КМУ і відповідно до цього мають статус політичних діячів (політиків).	Міністерство – ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на КМУ Конституцією та законами України. Міністерство очолює міністр України, який є членом КМУ.
Державний комітет (державна служба) – ЦОВВ, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам КМУ та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет (державну службу) очолює його голова.	Державний комітет – це ЦОВВ які, безпосередньо не формуючи урядову політику, покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи міжсекторного характеру. Голови державних комітетів не входять до складу КМУ, отже, самостійно не виробляють політики уряду і не є політичними діячами (політиками), а мають статус державних службовців.	ЦОВВ утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується КМУ через відповідних міністрів згідно із законодавством.
ЦОВВ зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. ЦОВВ зі спеціальним статусом очолює його голова.	ЦОВВ із спеціальним статусом – це новий вид органів виконавчої влади, який входить до групи ЦОВВ. Особливість даного виду органів полягає, зокрема, в тому, що всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватись шляхом прийняття законів, що визначають повноваження і порядок діяльності саме цих ЦОВВ.	Антимонopolний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом. Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Президентом України (на відміну від Концепції [179] відмова від створення і визначення повноважень цих органів законом).

Цікаво зазначити, що, як згадувалося вище, в один день – 15.12.1999 р. – прийнято 2 Укази: № 1572/99 та № 1573/99. При цьому у першій редакції Указу № 1573/99 у схемі організації центральних органів виконавчої влади було виділено не три (міністерства, державні комітети, ЦОВВ із спеціальним статусом), а чотири групи ЦОВВ, четверта – це «Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів (наприклад, через Міністра фінансів України – Головне КРУ, Державне казначейство України; через Міністра юстиції України – Державний комітет України у справах релігій; через Міністра економіки України – Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України тощо). Ця група ЦОВВ приблизно відповідає другій групі ЦОВВ за Концепцією № 810/98, однак така група ЦОВВ не виділялася в Указі № 1572/99. Ця група була скасована в Указі № 1572/99 Указом від 13.03.2006 р. № 216/2006 «Про внесення змін до деяких указів Президента України та визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 21 серпня 2004 року № 964» (у першій редакції).

Указом № 1085/2010 була введена схема (структура) ЦОВВ, у якій група «державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України» (Розділ II) була визначена як «центральні органи виконавчої влади» (Розділ II), але потім у Розділі IV розподілена між відповідними членами КМУ, які спрямовують діяльність цих ЦОВВ. Отже, фактично введені 3 групи органів виконавчої влади, хоча і згрупованих у 4 розділи:

– I. Міністерства.

– II-IV. Центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції, наприклад, Державна служба статистики України, Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації, України Державна інспекція сільського господарства України). Необхідно зазначити, що назва «центральні органи виконавчої влади» як протиставлення «міністерствам» є невдалим, оскільки міністерства – це також центральні органи виконавчої влади (зокрема, в Конституції України використовується оборот мови «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» (п. 15 ст. 106, ст. 117)). Діяльність всіх органів виконавчої влади цього типу спрямовується і координується КМУ через відповідних членів КМУ (наприклад, через Міністра аграрної політики та продовольства України – Державна інспекція сільського господарства України; через Міністра внутрішніх справ України – Адміністрація Державної прикордонної служби України, Державна міграційна служба України; через Міністра освіти і науки України – Державна служба інтелектуальної власності України, Державне агентство з питань науки, інновацій та

інформатизації України, Державна інспекція навчальних закладів України; через Міністра соціальної політики України – Пенсійний фонд України; через Міністра фінансів України – Державна казначейська служба України; Державна пробірна служба України; Державна служба фінансового моніторингу України; Державна фінансова інспекція України; Державна фінансова інспекція України (бувше Головне КРУ); через Міністра юстиції України – Державна архівна служба України, Державна виконавча служба України, Державна пенітенціарна служба України, Державна реєстраційна служба України, Державна служба України з питань захисту персональних даних тощо).

– III. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне агентство України з питань державної служби – наведений повний перелік, відповідно до Указу № 1085/2010).

Отже, у цій частині автори реформи 2010 р. також відступили від положень Концепції № 810/98.

Разом із тим, у пп. 4 п. 7 Указу № 1085/2010 Кабінету Міністрів України запропоновано вжити заходів щодо ліквідації урядових органів в системі центральних органів виконавчої влади. Ця вимога у цілому відповідає Концепції № 810/98. Але відповідних змін в Указ № 1572/99 внесено не було.

Таким чином, зміни у структурі центральних органів виконавчої влади носять непослідовний, певною мірою хаотичний характер, не спираються на доктринальні та концептуальні напрацювання, зокрема, на офіційно затверджену Концепцію адміністративної реформи в Україні № 810/98. Недостатньо чітке конституційне регулювання певних питань будови системи ЦОВВ, забезпечуючи, з одного боку, гнучкість у відповідному регулюванні, з іншого боку призвела до постійних, іноді необґрунтованих змін у системі ЦОВВ. Зазначене не тільки не сприяє подоланню бюрократизму, а навпаки, приводить до його підсилення. Зокрема, знижується загальний рівень компетентності, оскільки кваліфіковані спеціалісти не можуть і не хочуть працювати в таких нестабільних умовах, втрачаються позитивні напрацювання попередників. З іншого боку, постійні реорганізації створюють більше шансів залишитися на роботі тим, хто краще погоджає «начальству». За таких умов годі сподіватися на підвищення якості роботи державного апарату та її законності. В. Тимошук зазначає, що попри проведені реформи, для органів влади України залишаються притаманними домінування відомчих інтересів, бюрократія, корупція [6]. Зокрема, у роботі [7, с. 7-8] однією з головних причин, що призводять до низької якості законів, визначена низька кваліфікація та плінність кадрів у ЦОВВ, що займаються підготовкою більшості законопроектів.

Зазначена ситуація дуже нагадує ситуацію з реформуванням земельних відносин в Україні, яка проходила здебільшого не законами, а Указами Президента та іншими підзаконними актами [8]. Очевидно, можна погодитися із тим, що така підзаконна правотворчість є вимушеною внаслідок певної пасивності законодавця, але тим не менше законність не повинна підмінюватися доцільністю. У результаті відсутності комплексного підходу на законодавчому рівні створилася низка проблем та невирішених питань. Зокрема, відомий український економіст В. Пинзеник, характеризуючи ситуацію в приватизаційній практиці країни, підкреслював, що «в світі нема таких прецедентів, як в Україні, коли б продавалися об'єкти, що знаходяться у повітрі» [9, с. 5].

Варто зазначити, що межі повноважень Президента України реорганізувати центральні органи виконавчої влади були предметом розгляду Конституційного Суду України (далі – КСУ). У рішенні від 28.01.2003 р. № 2-рп/2003 КСУ констатував, що Президент України вважає, що відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України він має право реорганізувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. При цьому не передбачено будь-яких обмежень щодо здійснення цих повноважень.

КСУ з необмеженістю повноважень Президента України у цьому питанні не погодився, але вичерпного вирішення питання не надав. Так, у резолютивній частині рішення КСУ дійшов висновку, що положення п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України в аспекті конституційного подання необхідно розуміти так, що при здійсненні повноважень щодо реорганізації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України, діючи в межах коштів на утримання органів виконавчої влади, може реорганізувати передбачені Конституцією України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, не змінюючи назви цих органів та їх основного цільового призначення, що впливає з назви. Що стосується інших, крім передбачених Конституцією України, ЦОВВ, КСУ до жодних висновків не прийшов.

Разом із тим, важливим кроком до легітимізації системи центральних органів виконавчої влади в Україні стало прийняття ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади». Фактично, цей закон нарешті увів у правове поле все підзаконне (за допомогою Указів Президента України) регулювання структури ЦОВВ в Україні.

У преамбулі до закону зазначається, що цей Закон визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України. Зокрема, у ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» підтверджена запроваджена Указом № 1085/2010 схема (структура) ЦОВВ, у якій виділені міністерства, «інші центральні органи виконавчої влади», останні можуть бути створені у формі служб, агентств, інспекцій, і їх діяльність спрямовується та координується КМУ через відповідних міністрів згідно із законодавством, або можуть мати спеціальний статус. ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» передбачає такі положення, що стосуються цілей нашого дослідження:

- діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності (ч. 1 ст. 2);
- міністерства, інші ЦОВВ у своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами України, актами та дорученнями Президента України, щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, актами КМУ, іншими актами законодавства України (ч. 1 ст. 3);
- міністерства та інші ЦОВВ є юридичними особами публічного права (ч. 1 ст. 3);
- міністерства та інші ЦОВВ утворюються, реорганізуються та ліквідуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України (ч. 1 ст. 5);
- міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів КМУ видає накази, які підписує міністр. Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Накази міністерства, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами, після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Всі накази міністерства оприлюднюються державною мовою на офіційному сайті міністерства. Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування. Накази міністерства або їх окремі частини можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом. Накази міністерства можуть бути скасовані КМУ повністю чи в окремій частині. Скасування наказу міністерства КМУ має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом (чч. 1-10 ст. 15);
- основними завданнями ЦОВВ є: 1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) управління об'єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України. Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька визначених частиною першою цієї статті завдань. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контролюючі функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція (чч. 1-2 ст. 17);
- ЦОВВ у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів КМУ та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання. Накази ЦОВВ або їх окремі положення можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом. Накази ЦОВВ можуть бути скасовані КМУ повністю чи в окремій частині (чч. 1-3 ст. 23);
- положення цього Закону поширюються на Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і

радіомовлення України, інші утворені Президентом України ЦОВВ зі спеціальним статусом, крім випадків, коли Конституцією та законами України, актами Президента України визначені інші особливості організації та порядку їх діяльності (ч. 4 ст. 24);

– посадові особи міністерств, інших ЦОВВ несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до закону. Шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб міністерств, інших ЦОВВ при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави в порядку, визначеному законом. Держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадових осіб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, які заподіяли шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством (чч. 1-3 ст. 27).

Отже, у Законі правильно наголошується на підзаконній діяльності ЦОВВ, необхідності дотримуватися в їх діяльності принципів законності та верховенства права, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, відкритості та прозорості, відповідальності, а також на тому, що акти ЦОВВ видаються в межах повноважень відповідного органу, на основі та на виконання актів законодавства та підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України. При цьому нормативно-правові акти мають право видавати тільки міністерства та ЦОВВ зі спеціальним статусом. Інші ЦОВВ (служби, агентства, інспекції) видають нормативно-правові акти в інтересах своїх органів тільки через відповідні міністерства. Наприклад, Наказ від 28.05.2013 р. № 560 «Про затвердження Порядку формування облікового ідентифікатора суб'єкта первинного фінансового моніторингу та надання повідомлення про його присвоєння» в інтересах Державної служби фінансового моніторингу України приймало Міністерство фінансів України. З 21.12.2010 р. по 27.03.2013 р. це Міністерство прийняло також цілу низку актів в інтересах Державної податкової служби. Крім того, якщо порівняти перелік ЦОВВ зі спеціальним статусом за ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» та Указом № 1085/2010, то видно, що у законі прямо названі три ЦОВВ зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України), а в Указі – п'ять – додатково Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне агентство України з питань державної служби. Зазначена різниця полягає, очевидно, у тому, що перші три, які прямо згадані у законі, також прямо згадані і у Конституції України (п. 24 ст. 85 та п. 14 ст. 106), а два інших органа визначені безпосередньо за рішенням Президента. При цьому жодних критеріїв прийняття таких рішень в законі не встановлено.

Водночас, з прийняттям ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» експерименти з органами влади, які фактично наділені компетенцією у сфері виконавчої влади, не закінчилися. Так, ЗУ від 07.07.2011 р. № 3610-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг» (далі ЗУ № 3610-VI) ввів новий тип органу державної влади – «державний колегіальний орган», який формально не віднесений до жодної з гілок влади, зокрема, виконавчої, хоча, як зазначається у висновку [10], насправді наділений компетенцією у сфері виконавчої влади.

Така конструкція створена поза межами конституційного поля. Так, у висновках [10, 11] управлінні ВРУ вказується, що правова природа так званих національних комісій чи «державних колегіальних органів» не узгоджується з ч. 1 ст. 6 Конституції України, за якою державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Вичерпний перелік державних органів, які формально не належать до жодної з «гілок» влади встановлюється Конституцією України безпосередньо (ЦВК, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, органи прокуратури тощо). Конституція України відносить до компетенції Президента України повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації за поданням Прем'єр-міністра України центральних органів виконавчої влади (п. 15 ч. 1 ст. 106). Згідно з ч. 1 ст. 24 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» глава держави також може утворювати центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Однак, Основний Закон не встановлює повноважень Президента України щодо утворення інших, крім передбачених у Конституції України, державних органів, формально не віднесених до виконавчої влади.

Водночас, ці зауваження були проігноровані. Відповідно до ЗУ № 3610-VI, так званими державними колегіальними органами визнані національні комісії, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг, а саме: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг.

Варто зазначити, що крім суто юридичних проблем із статусом зазначених комісій, не видно практичного змісту у відриві їх від системи виконавчої влади та позбавлення КМУ права керувати діяльністю цих органів та направляти цю діяльність. По-перше, ані слова про необхідність такого підходу не сказано і не обгрунтовано у Пояснювальній записці [12] до проекту Закону. Сказано тільки, що метою проекту Закону є впорядкування організації діяльності комісій, що здійснюють регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг, шляхом забезпечення єдиного (уніфікованого) підходу до регулювання порядку їх формування та діяльності. Зокрема, пропонується встановити однаковий для всіх комісій: статус, кількісний склад, загальний порядок призначення членів національних комісій. Але при цьому незрозуміло, чому все це не можна уніфікувати у рамках єдиного статусу комісій як ЦОВВ зі спеціальним статусом. Більше того, у варіанті, запропонованому суб'єктом законодавчої ініціативи (Президент України), передбачалася підзвітність перелічених комісій КМУ [13], яка потім з незрозумілих причин зникла. По-друге, виведення цих комісій з-під контролю КМУ позбавляє його інструменту вирішення задач у закріплених за КМУ сферами відання. Так, у п. 3 ст. 116 Конституції України передбачений обов'язок КМУ забезпечувати проведення фінансової, цінової, інвестиційної політики. Як виконувати це завдання, будучи позбавленим управління провідними регуляторами фінансових ринків (Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку). Далі, ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» покладає на КМУ обов'язок щодо забезпечення захисту прав споживачів та підвищення якості їх життя. Але як виконувати це завдання щодо природних монополій, які є найбільшими постачальниками послуг і які контролюються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики; Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, не контролюючи ці комісії, наразі не відомо. Очевидно, все це буде здійснюватися з боку КМУ суто формально або взагалі не здійснюватися.

Ущербність такої конструкції, як видається, є очевидною і для її авторів. Так, Законом № 3610-VI статтю 51 «Про Кабінет Міністрів України» викладено у такій редакції:

«1. Право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів України мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, **державні колегіальні органи**, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Ініціювати підготовку та прийняття актів Кабінету Міністрів України може Президент України.

2. Проекти актів Кабінету Міністрів України готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, **державними колегіальними органами**, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями».

Якщо всі перелічені органи, крім державних колегіальних, знаходяться у вертикальній підпорядкованості КМУ, то відносно державних колегіальних органів таке підпорядкування не передбачається. Виникає питання: чому орган (колегіальний) повинен готувати акти органу (КМУ), якому не підпорядкований. І крім того, чому КМУ повинен приймати акти органу, чия діяльність не контролює, не направляє, а відтак і не знає.

Характерним доказом наведеним міркувань є способи подачі до ВРУ законопроектів, які стосуються сфери регулювання державних колегіальних органів, після набрання чинності ЗУ № 3610-VI – 06.08.2011 р. (Голос України, № 145). Так, 08.09.2011 р., 08.11.2011 р., 13.12.2011 р. та 19.12.2011 р. Уряд реєструє у ВРУ відповідно Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо емісії та обігу цінних паперів [14], Проект Закону про депозитарну систему України [15], Проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо ринків фінансових послуг) [16] та Проект Закону про інститути спільного інвестування [17]. Зазначене свідчить про наявність та необхідність виконавського зв'язку між Урядом та комісіями. Водночас, 18.07.2011 р. та 21.05.2012 р. подані відповідно Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо плати за приєднання до мереж суб'єктів природних монополій [18] та Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державного регулювання у сфері комунальних послуг [19]. Законопроекти сором'язливо подавалися через народних депутатів України, хоча, судячи по глибині правового матеріалу, є підстави вважати, що законопроекти готувалися у системі самих комісій. Зазначене підтверджує про порушення цілісності виконавського зв'язку між Урядом та комісіями, хоча необхідність цього залишається незрозумілою. Все це свідчить про необхідність відновити статус вказаних комісій як ЦОВВ.

На підставі викладеного, можна зробити такі висновки:

1. Конституція України, як і більшість конституцій країн світу, не визначає вичерпну структуру органів виконавчої влади. З одного боку, це дозволяє забезпечити гнучкість у побудові цих органів, але з іншого боку, допускає вільні численні реорганізації, іноді явно невинуваті, як такі, що носять непослідовний, певною мірою хаотичний характер, не спираються на доктринальні та концептуальні напрацювання, зокрема, на офіційно затверджену Концепцію адміністративної реформи в Україні. Зазначене не тільки не сприяє подоланню бюрократизму, а навпаки, приводить до його підсилення, оскільки знижується загальний рівень

компетентності, втрачаються позитивні напрацювання попередників, заохочується догодження «начальству».

2. Конституція України передбачає, що виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади (п. 12 ст. 92). Водночас, Закон «Про Кабінет Міністрів України» у вигляді, який відповідає Конституції незалежної України, був прийнятий тільки у 2006 році (Закон «Про Раду Міністрів Української РСР» фактично не виконувався), а Закон «Про центральні органи виконавчої влади» – тільки у 2011 році. Фактично діяльність провідних органів виконавчої влади регулювалася у позаконституційний спосіб – Указами Президента, що свідчить про початковий нігілістичний потенціал органів виконавчої влади України.

3. Порівняння структури центральних органів виконавчої влади, яка встановлювалася у різні часи існування незалежної України, з Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98, свідчить про те, що центральні органи виконавчої влади не створювалися відповідно до цієї Концепції. Це є тим більш дивним і нез'ясовним, що як щодо створення центральних органів виконавчої влади, так і щодо впровадження Концепції тривалий час було єдине джерело права – Укази Президента України;

4. Безпосередньо конституційними органами виконавчої влади в Україні визначені: вищий орган – Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади. Центральними органами виконавчої влади на даний момент визначені: агентство, служба, інспекція, зі спеціальним статусом. Створені особливі суб'єкти – «державні колегіальні органи» (комісії), які формально не віднесені до органів виконавчої влади, але фактично наділені компетенцією у сфері виконавчої влади;

5. Наявність державних колегіальних органів, які, не будучи підпорядкованими Кабінету Міністрів України, юридично не належать до виконавчої влади, але фактично наділені компетенцією у сфері виконавчої влади, насправді руйнує цілісність виконавчої влади в Україні. Зокрема, Кабінет Міністрів України, будучи зобов'язаним забезпечувати проведення фінансової, цінової, інвестиційної політики, позбавлений знаряддя проведення цієї політики у вигляді регуляторів фінансових ринків, а будучи зобов'язаним забезпечувати захист прав споживачів та підвищення якості їх життя, позбавлений знаряддя виконання цього обов'язку у вигляді регуляторів найбільших за обсягом ринків послуг (зв'язок та інформатизація; енергетика; комунальні послуги). Доцільність такої конструкції не пояснюють навіть її автори (первісно суб'єкт законодавчої ініціативи такої конструкції не передбачав).

Список літератури.

1. Івін А.А. Основы социальной философии: Учеб. пособие для вузов / А.А. Ивин. – М.: Высш. шк., 2005. – 440 с. – ISBN 5-06-005126-9.
2. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с. – ISBN 8088-15-6. – Електронний доступ: <http://www.uristinfo.net/adminpravo/2-2010-12-16-12-41-31/18-titulka.html>
3. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 575 с.
4. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В.В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
5. Авер'янов В.Б. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування («GOOD GOVERNANCE») / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.А. Пухтецька, // Форум права: Електронне наукове фахове видання. – 2006. – № 2. – С. 4-12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06avbsnu.pdf>
6. Тимошук В. Публічна адміністрація (система урядування) в Україні / В. Тимошук // Центр політико-правових реформ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua/publicna-administratsiia/administrativna-reforma/1301-publicna-administratsiia-systema-uriaduvannia-v-ukraini.html>
7. Ткачук А. Законодавча техніка: навч. посіб. / А. Ткачук. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2011. – 268 с. – ISBN 978-966-8312-67-0. – Електронний доступ: http://ukr.lib-krm.org/photos/ZakTech_CSI_2011_Novem.pdf
8. Белкін Л.М. Актуальні проблеми реалізації повноважень державних органів у сфері підзаконного нормативно-правового регулювання земельних відносин в Україні / Л.М. Белкін // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». Частина третя / Ред.кол.: Д.О. Мельничук (голова) та ін. – К., 2011. – Вип. 165. – Ч. 3. – С. 250-261.
9. Продаж земельних ділянок, на яких розташовані приватизовані об'єкти та об'єкти, що підлягають приватизації: Аналітична довідка / Центр соціально-економічних досліджень CASE, Варшава-Київ, 2007. – 19 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua/u/db/16d5b1ae76f8e30dafc150fc577b6ed7.pdf>
10. Висновок від 28.04.2011 р. Головного науково-експертного управління на проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг» (реєстр № 8403 від 18.04.2011 р.). – Офіц. веб-портал ВРУ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40181
11. Висновок від 28.04.2011 р. Головного юридичного управління на проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг» (реєстр № 8403 від 18.04.2011 р.). – Офіц. веб-портал ВРУ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40181
12. Пояснювальна записка від 15.04.2011 р. до проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг» (реєстр № 8403 від 18.04.2011 р.). – Офіц. веб-портал ВРУ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40181
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг: Проект закону України від 15.04.2011 р. (реєстр № 8403 від 18.04.2011 р.). – Офіц. веб-портал ВРУ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40181
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо емісії та обігу цінних паперів: Проект закону України (реєстр № 9125 08.09.2011 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF71H00I.html
15. Про депозитарну систему України: Проект закону України від 06.07.2012 р. (реєстр № 9428 від 08.11.2011 р.). – Офіц. веб-портал ВРУ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41718
16. Про внесення змін до деяких законів України (щодо ринків фінансових послуг): Проект закону України від 06.09.2012 р. (реєстр № 9583 від 13.12.2011 р.). – Офіц. веб-портал ВРУ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42079
17. Про інститути спільного інвестування: Проект закону України від 05.07.2012 р. (реєстр № 9615 від 19.12.2011 р.). – Офіц. веб-портал ВРУ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42142
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо плати за приєднання до мереж суб'єктів природних монополій: Проект закону України від 22.06.2012 р. (реєстр № 9011 від 18.07.2011 р.). – Офіц. веб-портал ВРУ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40948
19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державного регулювання у сфері комунальних послуг: Проект закону України від 02.10.2012 р. (реєстр № 10499 від 21.05.2012 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43473

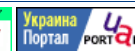
References.

1. Ivin A.A. Osnovy social'noi filosofii: Ucheb. posobie dlya vuzov / A.A. Ivin. – M.: Vyssh. shk., 2005. – 440 s. – ISBN 5-06-005126-9.
2. Vikonavcha vlada i administrativne pravo / Za zag. red. V.B. Averiyanova. – K.: Vidavnichii Dim «In-YUre», 2002. – 668 s. – ISBN 8088-15-6. – Elektronnii dostup: <http://www.uristinfo.net/adminpravo/2-2010-12-16-12-41-31/18-titulka.html>
3. Malinovskii V.YA. Derzhavne upravlinnya: navch. posib. / V.YA. Malinovskii. – vid. 2-ge, dop. ta pererob. – K.: Atika, 2003. – 575 s.
4. Kurs administrativnogo prava Ukraini: pidruchnik / V.K. Kolpakov, O.V. Kuz'menko, I.D. Pastux, V.D. Suschenko [ta in.] / za red. V.V. Kovalenka. – K.: YUrinkom Inter, 2012. – 808 s.
5. Averiyanov V.B. Konceptual'ni zasadi reformuvannya organiv vikonavchoi vladi Ukraini z uraxuvannyam evropeisk'ix principiv ta standartiv nalezhnogo uryaduvannya («GOOD GOVERNANCE») / V.B. Averiyanov, V.A. Derech', A.A. Puxte'cka, // Forum prava: Elektronne naukove faxove vidannya. – 2006. – № 2. – S. 4-12. – [Elektronnii resurs]. – Rezhim dostupu: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06avbsnu.pdf>
6. Timoschuk V. Publichna administraciya (sistema uryaduvannya) v Ukraini / V. Timoschuk // Centr politiko-pravovix reform. – [Elektronnii resurs]. – Rezhim dostupu:

<http://www.pravo.org.ua/publicna-administratsiia/administratyvna-reforma/1301-publicna-administratsiia-systema-uriaduvannia-v-ukraini.html>

7. Tkachuk A. Zakonodavcha tekhnika: navch. posib. / A. Tkachuk. – K.: IKC «Legal'nii status», 2011. – 268 s. – ISBN 978-966-8312-67-0. – Elektronnyi dostup: http://ukr.lib-krm.org/photos/ZakTech_CSI_2011_Novem.pdf
8. Belkin L.M. Aktual'ni problemi realizatsii povnovazhen' derzhavnix organiv u sferi pidzakonnogo normativno-pravovogo reguluyuvannya zemel'nix vidnosin v Ukraini / L.M. Belkin // Naukovii visnik Nacional'nogo universitetu bioresursiv i prirodokoristuvannya Ukraini: Seriya «Pravo». CHastina tretya / Red.kol.: D.O. Mel'nichuk (golova) ta in. – K., 2011. – Vip. 165. –CH. 3. – S. 250-261.
9. Prodazh zemel'nix dilyanok, na yakix roztashovani privatizovani ob'ekti ta ob'ekti, scho pidlyagayut' privatizatsii: Analitichna dovidka / Centr social'no-ekonomichnix doslidzhen' CASE, Varshava-Kiiv, 2007. – 19 s. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: <http://www.case-ukraine.com.ua/u/db/16d5b1ae76f8e30dafc150fc577b6ed7.pdf>
10. Visnovok vid 28.04.2011 r. Golovnoho nauково-ekspertnoho upravlinnya na proekt Zakonu «Pro vnesennya zmin do deyakix zakonodavchix aktiv Ukraini schodo nacional'nix komisii, scho zdiisnyuyut' derzhavne reguluyuvannya prirodnix monopolii, u sferi zv'yazku ta informatizatsii, rinkiv cinnix paperiv i finansovix poslug» (reestr № 8403 vid 18.04.2011 r.). – Ofic. veb-portal VRU. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40181
11. Visnovok vid 28.04.2011 r. Golovnoho yuridichnoho upravlinnya na proekt Zakonu «Pro vnesennya zmin do deyakix zakonodavchix aktiv Ukraini schodo nacional'nix komisii, scho zdiisnyuyut' derzhavne reguluyuvannya prirodnix monopolii, u sferi zv'yazku ta informatizatsii, rinkiv cinnix paperiv i finansovix poslug» (reestr № 8403 vid 18.04.2011 r.). – Ofic. veb-portal VRU. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40181
12. Poyasnyval'na zapiska vid 15.04.2011 r. do proektu Zakonu «Pro vnesennya zmin do deyakix zakonodavchix aktiv Ukraini schodo nacional'nix komisii, scho zdiisnyuyut' derzhavne reguluyuvannya prirodnix monopolii, u sferi zv'yazku ta informatizatsii, rinkiv cinnix paperiv i finansovix poslug» (reestr № 8403 vid 18.04.2011 r.). – Ofic. veb-portal VRU. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40181
13. Pro vnesennya zmin do deyakix zakonodavchix aktiv Ukraini schodo nacional'nix komisii, scho zdiisnyuyut' derzhavne reguluyuvannya prirodnix monopolii, u sferi zv'yazku ta informatizatsii, rinkiv cinnix paperiv i finansovix poslug: Proekt zakonu Ukraini vid 15.04.2011 r. (reestr № 8403 vid 18.04.2011 r.). – Ofic. veb-portal VRU. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40181
14. Pro vnesennya zmin do deyakix zakonodavchix aktiv Ukraini schodo emisii ta obigu cinnix paperiv: Proekt zakonu Ukraini (reestr № 9125 08.09.2011 r.). – [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF71H00I.html
15. Pro depozitarnu sistemu Ukraini: Proekt zakonu Ukraini vid 06.07.2012 r. (reestr № 9428 vid 08.11.2011 r.). – Ofic. veb-portal VRU. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41718
16. Pro vnesennya zmin do deyakix zakoniv Ukraini (schodo rinkiv finansovix poslug): Proekt zakonu Ukraini vid 06.09.2012 r. (reestr № 9583 vid 13.12.2011 r.). – Ofic. veb-portal VRU. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42079
17. Pro instituti spil'nogo investuvannya: Proekt zakonu Ukraini vid 05.07.2012 r. (reestr № 9615 vid 19.12.2011 r.). – Ofic. veb-portal VRU. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42142
18. Pro vnesennya zmin do deyakix zakonodavchix aktiv Ukraini schodo plati za priednannya do merezh sub'ektiv prirodnix monopolii: Proekt zakonu Ukraini vid 22.06.2012 r. (reestr № 9011 vid 18.07.2011 r.). – Ofic. veb-portal VRU. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40948
19. Pro vnesennya zmin do deyakix zakonodavchix aktiv Ukraini schodo derzhavnogo reguluyuvannya u sferi komunal'nix poslug: Proekt zakonu Ukraini vid 02.10.2012 r. (reestr № 10499 vid 21.05.2012 r.). – [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43473

Стаття надійшла до редакції 14.07.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"