

УДК 342.6

Ольга Лавренова,

канд. юрид. наук, доцент кафедри
адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ

Статтю присвячено аналізу проблематики правової природи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом і визначенню особливостей даного виду органів. На підставі аналізу чинного законодавства зроблено висновок про відсутність чітких критеріїв віднесення того чи іншого державного органу до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, нормативного визначення поняття цих органів, їхніх ознак, можливих випадків утворення тощо.

Ключові слова: правовий статус, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Постановка проблеми. Проведення сьогодні в Україні конституційної та адміністративної реформ зумовлює актуальність досліджень, присвячених питанням оптимізації системи органів виконавчої влади, зокрема, на центральному рівні. Незважаючи на численні спроби побудувати чітку та злагоджену систему центральних органів виконавчої влади, й досі можемо спостерігати певну невизначеність у розмежуванні їхнього правового статусу, часто дублювання їхніх функцій та повноважень. Як наслідок, на практиці завдання та функції цих органів не завжди відповідають задекларованому статусу. Це все перешкоджає ефективній діяльності центральних органів виконавчої влади та всього апарату державного управління в цілому. Однією з гострих проблем сьогодні залишається питання діяльності центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Окремі аспекти правової природи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом досліджувались такими науковцями, як: В. Авер'янов, Д. Бахрах, О. Бріт, Ю. Ващенко, В. Гошовський, В. Дерезь, С. Ківалов, І. Коліушко, О. Крупчан, В. Мельниченко, В. Погорілко, В. Федоренко та ін.

Метою статті є дослідження особливостей правової природи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Виклад основного матеріалу. Вперше існування центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом було передбачено в Концепції адміністративної реформи

в Україні, де було закріплено, що «особливість даного виду органів полягає, зокрема, в тому, що всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися шляхом прийняття законів, що визначають повноваження і порядок їх діяльності» [6]. На виконання вищезазначеної Концепції 15 грудня 1999 р. Президентом України було видано Указ «Про систему центральних органів виконавчої влади», де було передбачено, що «центральный орган виконавчої влади зі спеціальним статусом 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» [7].

17 березня 2011 р. був ухвалений Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», який визначив засади організації та порядку діяльності центральних органів виконавчої влади України. І хоча цей закон виділяє окремо в системі центральних органів виконавчої влади органи зі спеціальним статусом, проте особливості їхнього правового статусу у цьому акті не розкриті. О. Совгіря цілком обґрунтовано зазначає, що одним з основних недоліків Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» є правове регулювання центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, адже в переліку інших центральних органів виконавчої влади (окрім міністерств), який

міститься у ст. 16 вказаного 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 [9, с. 7]. Ю. Ващенко також наголошує на тому, що відсутність у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» визначення порядку реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом є серйозною прогалиною [8, с. 132].

Зокрема, цьому питанню присвячено єдину 24 статтю Закону. Виходячи з положень цієї статті, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можна поділити на дві групи: 1) органи, передбачені Конституцією України: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та Державний комітет телебачення і радіомовлення України; 2) інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, які можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України. У цій статті також визначено порядок призначення на посади та звільнення з посад голів і заступників голів центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, передбачених Конституцією України [2].

На сьогодні в Україні діє шість центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Слід зазначити, що законодавством України не визначено чіткі критерії віднесення того чи іншого державного органу до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом та й взагалі правовий статус цих органів, їхні ознаки, можливі випадки утворення тощо. Аналіз вищезазначених актів, а також положень нормативно-правових актів, які закріплюють правовий статус конкретних центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, дає можливість визначити деякі їхні особливості.

Перша особливість полягає в тому, що центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом мають специфічні завдання та функції. До прикладу, Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує фор-

мування та реалізує державну антикорупційну політику [4]. Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності [3].

Особливий порядок вирішення кадрових питань є наступною особливістю центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. По-перше, для цих органів є характерним особливий порядок призначення та звільнення з посад голів та заступників голів. Так, 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, а їхні заступники – Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Голова Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за результатами конкурсу. Відбором кандидата на цю посаду займається конкурсна комісія, члени якої обираються з числа осіб, які не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, мають бездоганну ділову репутацію, високий суспільний авторитет, а також досвід роботи, пов'язаний з участю у формуванні та/або реалізації політики у сферах кримінальної юстиції або запобігання і протидії корупції. До складу цієї комісії входять:

- 1) три особи, визначені Верховною Радою України;
- 2) одна особа, визначена Генеральним прокурором України;
- 3) одна особа, визначена директором Національного антикорупційного бюро України;
- 4) одна особа, визначена Міністром юстиції України;
- 5) одна особа, визначена головою центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

6) одна особа, визначена Міністром фінансів України [5].

По-друге, строк повноважень керівництва центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом є законодавчо визначеним. До прикладу, Голова Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, призначається на посаду строком на п'ять років та не більше двох строків підряд. Строк повноважень Голови Антимонопольного комітету України становить сім років та не більше двох строків підряд. Голова та члени Національного агентства з питань запобігання корупції не можуть обіймати цю посаду більше ніж чотири роки та понад два строки підряд.

Також законодавством, як правило, встановлено спеціальні вимоги до членів центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. До прикладу, членом Національного агентства з питань запобігання корупції може бути громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років, який має вищу освіту, володіє державною мовою та здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки. Не може бути призначена на посаду члена Національного агентства особа, яка:

1) за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;

2) має судимість за вчинення злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку (крім реабілітованої особи);

3) притягалася на підставі обвинувального вироку, який набрав законної сили, до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією;

4) яка не є громадянином України або набула громадянство чи підданство іншої держави;

5) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоди на її проведення;

6) не подала відповідно до цього Закону декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік;

7) упродовж одного року до подання заяви на участь у конкурсі на заміщення цієї посади, незалежно від тривалості, входила до складу керівних органів політичної партії [4].

Ще однією особливістю центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом є особливий порядок їх підконтр-

ольності та підзвітності. Так, Фонд державного майна України відповідальний перед Президентом України, а його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Зокрема, Фонд державного майна України зобов'язаний подавати: щомісяця Президенту України і Кабінету Міністрів України інформацію про хід виконання Державної програми приватизації; щокварталу – Президенту України, Верховній Раді України і Кабінету Міністрів України аналітичну довідку про роботу та хід виконання Державної програми приватизації; щороку – Президенту України, Верховній Раді України і Кабінету Міністрів України звіт про роботу та хід виконання Державної програми приватизації [3].

Національне агентство з питань запобігання корупції є підконтрольним та відповідальним перед Верховною Радою України та підзвітним Кабінету Міністрів України. Контроль за витрачанням Національним агентством коштів здійснюється Рахунковою палатою шляхом проведення аудиту один раз на два роки. Громадський контроль за діяльністю Національного агентства забезпечується через Громадську раду при Національному агентстві, яка утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб за результатами конкурсу. Національне агентство готує щорічні звіти про свою діяльність, які після затвердження Громадською радою при Національному агентстві оприлюднюються на його офіційному веб-сайті [4].

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, є підзвітним Верховній Раді України, підконтрольним та відповідальним перед Кабінетом Міністрів України. Щороку проводиться незалежна оцінка ефективності його діяльності. Цю оцінку проводить комісія із зовнішнього контролю, яка складається з трьох осіб. Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України щороку визначають по одному члену комісії з числа осіб, які мають не менш як десятирічний досвід роботи в органах досудового розслідування, прокуратури, адвокатури, наукових установах, судах в іноземних державах та/або в міжнародних організаціях, необхідні знання та навички для проведення такої оцінки, а також мають бездоганну ділову репутацію. Громадський контроль за діяльністю Національного агентства забезпечується через Громадську раду при Національному агентстві, яка утворюється Кабінетом Міністрів України у складі

дев'яти осіб за результатами конкурсу. Також Національне агентство готує щорічні звіти про свою діяльність, які оприлюднюються до 15 квітня включно на офіційному веб-сайті [5].

Наступною особливістю центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом є наявність спеціальних гарантій діяльності для їх членів. До прикладу, особисті і майнові права працівників Антимонопольного комітету України охороняються законом нарівні з працівниками правоохоронних органів. Голові Антимонопольного комітету України, його заступникам та державним уповноваженим після закінчення строку їхніх повноважень надається попередня робота (посада), місце навчання, а у разі неможливості – рівноцінна робота на іншому підприємстві, в установі, організації, або вони зараховуються до резерву кадрів державної служби Антимонопольного комітету України за посадою, що відповідає їхньому професійному рівню з урахуванням рангу державного службовця. На період працевлаштування за колишніми Головою, його заступниками та державними уповноваженими Антимонопольного комітету України зберігається середньомісячний заробіток, але не більше одного року [1].

Особливі гарантії передбачені також для членів Національного агентства з питань запобігання корупції. Зокрема, повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення члену даного органу може бути здійснено лише Генеральним прокурором України. З клопотанням про відсторонення від посади члена Національного агентства, який підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, має право звернутися у встановленому законом порядку Генеральний прокурор України або його заступник. Члени та службовці апарату Національного агентства, їхні близькі особи та майно перебувають під захистом держави. У разі надходження відповідної заяви від члена Національного агентства органи Національної поліції вживають необхідних заходів для забезпечення безпеки члена Національного агентства, його близьких осіб, збереження їхнього майна [4].

Останньою особливістю центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом є те, що всі вони наділені правом видавати нормативно-правові акти. Хоча відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» центральні органи виконавчої влади (окрім міністерств) мають право видавати акти виключно організаційно-розпорядчого характеру.

Необхідно також зазначити, що в системі центральних органів виконавчої влади існують органи, які хоча і не мають спеціального статусу, проте за характером компетенції та особливостями правової природи мають бути віднесені до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Такими органами є, зокрема, Державне бюро розслідувань та Національне агентство України з питань державної служби.

Висновки

Таким чином, законодавством України не визначено чіткі критерії віднесення того чи іншого державного органу до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом та й взагалі правовий статус цих органів. Разом із тим необхідно зазначити певні їхні особливості: специфічні завдання та функції, особливий порядок вирішення кадрових питань, особливий порядок їх підконтрольності та підзвітності, наявність спеціальних гарантій діяльності для їх членів, право видавати нормативно-правові акти.

Список використаних джерел:

1. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 № 3659-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.
2. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
3. Про Фонд державного майна України : Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 28. – Ст. 1151.
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 3186.
5. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 1. – Ст. 9.
6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
7. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 № 1572/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – С. 8.
8. Вашенко Ю.В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: проблеми правової природи та перспективи реформування / Ю.В. Вашенко // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3(9). Ювілейний. – С. 122–141.
9. Совгіря О. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»: перспективи вдосконалення змісту / О. Совгіря // Юридичний вісник України. – 2011. – № 17(825). – С. 7.

Статья посвящена анализу проблематики правовой природы центральных органов исполнительной власти со специальным статусом и определению особенностей данного вида органов. На основании анализа действующего законодательства сделан вывод об отсутствии четких критериев отнесения того или иного государственного органа к центральным органам исполнительной власти со специальным статусом, нормативного определения понятия этих органов, их признаков, возможных случаев образования и т.п.

Ключевые слова: правовой статус, центральные органы исполнительной власти со специальным статусом, Антимонопольный комитет Украины, Фонд государственного имущества Украины, Национальное агентство по предупреждению коррупции, Национальное агентство Украины по вопросам выявления, розыска и управления активами, полученными от коррупционных и других преступлений.

The article is devoted to analysis of the legal nature problems of the central executive authorities with special status and defining of these executive authorities features. In accordance with applicable law it is concluded that there are not any exact criteria to classify state authorities as the central authorities with special status and to determine the standard definition of these state authorities, their features, possible cases of formation, etc.

Key words: legal status, central bodies of executive power with special status, the Antimonopoly Committee of Ukraine, the State Property Fund of Ukraine, the National Agency for Prevention of Corruption, the National Agency of Ukraine for detection, investigation and management of assets derived from corruption and other crimes.

