



М. М. Стефанчук
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України (м. Київ)

УДК 342.922

ДО ПИТАННЯ ПРО МАТЕРІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СТОРОНИ У СПРАВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Досліджується питання визначення матеріально-правового статусу органу виконавчої влади як складової його загального адміністративного процесуального статусу. Встановлюються складові та елементи цього статусу, а також піднімаються найбільш важливі проблеми щодо його функціонування.

Ключові слова: адміністративно-процесуальний статус; орган виконавчої влади; справи адміністративної юрисдикції.

Становлення України як правової держави виводить на якісно новий рівень питання судового захисту прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин. Зумовлено це все метою унеможливлення порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Тому в Україні здійснюється реформування національної системи судоустрою, де важливе місце відводиться питанням розвитку адміністративного судочинства. Однак аналіз практики розгляду справ адміністративної юрисдикції свідчить про те, що найбільш часто у них розглядаються питання, які стосуються діяльності органів виконавчої влади.

Питанням дослідження органів виконавчої влади як суб'єктів правовідносин були присвячені свого часу роботи таких визначних науковців, як В. Б. Аверьянова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, І. Б. Коліушка, О. Д. Крупчана, Н. Р. Нижник, Ю. О. Тихомирова, В. В. Цветкова, Л. П. Юзькова та ін. Водночас на сьогодні практично не проводилось жодного комплексного наукового дослідження, у якому було б розглянуто проблеми участі органів виконавчої влади у справах адміністративної юрисдикції.

Розглядаючи це питання, слід відмітити, що для того, щоб брати участь у відповідних правовідносинах, в тому числі і правовідносинах процесуального кшталту, будь-який учасник відповідних суспільних відносин повинен бути наділений відповідною політико-правовою якістю, яка йменується "правовий статус".

На сьогодні немає єдиного підходу в літературі щодо визначення поняття правовий статус. Так, на думку Л. Н. Воеводіна, під поняттям правового статусу розуміється сукупність різноманітних зв'язків між суспільством, державою та громадянином, що врегульовані нормами права [1, с. 6]. О. А. Лукашева, розглядаючи це питання, вважає, що під поняттям "правовий статус" слід розуміти, в першу чергу, сукупність юридичних прав та обов'язків, розуміючи під ними соціальні можливості, що детерміновані умовами життя та суспільства і законодавчо закріплені державою [2, с. 33]. Погоджуючись із такою позицією, Р. Й. Халфіна переконана, що основою правового статусу з усієї сукупності прав та обов'язків



повинні виокремлюватись загальні (конституційні) права та обов'язки [3, с. 123–126]. У свою чергу, В. І. Новоселов вважає, що, все ж таки, до загального правового статусу слід включати не лише загальні конституційні права та обов'язки, але й загальні галузеві права та обов'язки [4, с. 37–39]. Інколи в літературі йдеться і щодо необхідності розширення правового статусу іншими складовими. Так, зокрема М. І. Матузов вважає, що до правового статусу крім поняття прав та обов'язків, слід відносити як складову, так і юридичну відповідальність [5, с. 81–88]. До структури правового статусу також включають і загальну правоздатність, гарантії [6, с. 21–26], законні інтереси [7, с. 29] тощо.

На нашу думку, поняття “правовий статус” повинно включати в себе такі складові: 1) правосуб'єктність; 2) права та законні інтереси; 3) кореспондуючі юридичні обов'язки; 4) гарантії здійснення та захисту прав та законних інтересів; 5) юридична відповідальність. Водночас найбільш важливою складовою в цьому переліку структури правового статусу співвідносно до органів виконавчої влади як публічно-правових суб'єктів, як нам видається, повинна стати їхня правосуб'єктність як здатність відповідного органу виконавчої влади виступати суб'єктом правовідносин.

Водночас, коли ж питання стосується процесуальних правовідносин, то така правосуб'єктність носить чітко виражений дуалістичний характер і поєднує у собі матеріально-правову та процесуально-правову складові. Тому у цьому науковому дослідженні ми розглянемо першу частину питання і визначимо питання матеріально-правового статусу органів виконавчої влади у справах адміністративної юрисдикції.

Відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади. Подібна норма викладена і в ч. 2 ст. 120 Конституції України, відповідно до якої організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України. З аналізу цих правових норм слідує висновок, що з моменту набуття чинності Конституції України [8], визначення правового статусу Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади може відповідати вимогам щодо його легальності лише за умови, якщо воно знайшло своє відображення в нормах Конституції України і відповідних законів.

Конституційно-правове регулювання системи органів виконавчої влади в основному викладено в розд. VI чинної Конституції “Кабінет Міністрів України. Інші центральні органи виконавчої влади”. Так, аналізуючи конституційні норми, можна дійти висновку, що в Україні органи виконавчої влади становлять систему, до якої входять:

- а) вищий орган — Кабінет Міністрів України (КМУ) — вищий рівень;
- б) центральні органи виконавчої влади — міністерства, інші центральні органи виконавчої влади — центральний рівень;
- в) місцеві органи виконавчої влади — обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, а також Рада міністрів Автономної Республіки Крим — місцевий рівень.

Обсяг і характер повноважень цих органів залежать від їхнього місця в системі органів виконавчої влади. Однак слід зауважити, що на сьогодні ще недостатньо врегульований правовий статус органів виконавчої влади, їхнє місце, значення та завдання в системі влади. Потребує уваги питання законодавчого закріплення статусу кожного окремого органу цієї гілки влади. Не можна в цьому аспекті не погодитись з думкою В. Б. Авер'янова, що “конкретні питання компетенції, організації та порядку діяльності як Кабінету Міністрів, так і інших органів виконавчої влади



визначені (або повинні бути визначені) в окремих законах про кожний вид органів виконавчої влади. Причому слід враховувати, що найбільший ефект може бути досягнутий при врегулюванні правового становища не тільки окремих органів, а й усієї системи” [9, с. 14].

Аналізуючи чинне законодавство, слід зазначити, що правовий статус Кабінету Міністрів України на сьогодні визначено Законом України від 7 жовтня 2010 року “Про Кабінет Міністрів України” [10], в преамбулі якого зазначено, що цей закон відповідно до Конституції України визначає організацію, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України. Відповідно до статті 1 цього закону Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади і здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. Таке формулювання норми законодавства свідчить про те, що фактично на рівні закону визначено рівні органів виконавчої влади.

Тут одразу ж слід зауважити, що вказані вище норми Конституції України вимагають, щоб законом було визначено таке:

1) **організацію органів виконавчої влади:** це питання частково вирішено в конституційній нормі, викладеній в п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України, відповідно до якої 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.

Водночас слід зауважити, що положенню п. 15 ч. 1 ст. 106 дано офіційне тлумачення рішенням Конституційного Суду України від 28.01.2003 р. № 2–рп/2003 у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України (справа про повноваження Президента України реорганізовувати центральні органи виконавчої влади) [11]. Так, у вказаному Рішенні встановлено, що Конституція України безпосередньо або опосередковано визначає конкретні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади через посилання на посади їх керівників. Такі органи не просто називаються, а з ними в окремих випадках пов’язуються повноваження інших органів державної влади. Так, у Конституції України йдеться про Міністерство внутрішніх справ України, затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій якого віднесено до повноважень Верховної Ради України (п. 22 ч. 1 ст. 85). В інших випадках міністерства названі через посади їхніх керівників, наприклад, Міністр оборони України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України, що за посадою входять до складу Ради національної безпеки і оборони України, персональний склад якої формує Президент України (ч.ч. 4, 5 ст. 107 Конституції України). Слід також вказати, що при цьому Конституційний Суд України в переліку вказаних посадових осіб не зазначив ще і Міністра юстиції, який відповідно до ч. 3 ст. 131 Конституції України входить за посадою до складу Вищої ради юстиції.

Конституція України закріплює особливий порядок призначення та звільнення керівників окремих органів виконавчої влади. Призначення на посади та звільнення з посад їх керівників здійснює Президент України за згодою Верховної Ради України. До таких посад Конституцією України віднесено посади Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України (п. 24 ч. 1 ст. 85, п. 14 ч. 1 ст. 106). Конституційний Суд України у рішенні від 1 липня 1998 року № 9–рп/98 у справі щодо приватизації державного майна зазначив, що встановлення порядку



призначення на посади та звільнення з посад Президентом України за згодою Верховної Ради України Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України свідчить про надання Конституцією України цим державним органам “спеціального статусу через особливість призначення” їхніх керівників.

Встановлення Конституцією України прямо чи опосередковано назв міністерств та інших центральних органів виконавчої влади зумовлює зміст повноважень Президента України щодо їхньої реорганізації. У разі реорганізації таких органів не можуть бути змінені їх назва та основне цільове призначення, що впливає з назви, оскільки це може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг конституційних повноважень цих органів, зокрема на повноваження Верховної Ради України щодо надання згоди на призначення та звільнення встановлених Основним законом України посадових осіб.

Таким чином, положення п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України в аспекті конституційного подання треба 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 реорганізовувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, не змінюючи зазначеної в Конституції України назви цих органів та їхнього основного цільового призначення, що впливає з назви;

2) повноваження та порядок діяльності не лише Кабінету Міністрів України, а й інших центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Аналіз конституційних норм на предмет врегулювання нею статусу органів виконавчої влади дає можливість дійти висновку про те, що нею не визначено повноважень і порядку діяльності “інших” в розумінні ч. 2 ст. 120 Конституції України центральних та місцевих органів виконавчої влади. Отже, для того, щоб мати легальний статус, їхні повноваження та порядок діяльності відповідно до вказаних норм Конституції України повинні бути визначені відповідними законами.

Ще до недавнього часу суттєвою проблемою правового регулювання статусу органів виконавчої влади була проблема — *відсутності таких законів*. Хоча слід зауважити, що спроби врегулювати це питання мали місце в історії сучасного українського законодавства. Так, відповідно до п. 2 Указу Президента України від 15 квітня 2005 року № 658 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 березня 2005 р., “Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади” [12] Кабінету Міністрів України було доручено вжити в установленому порядку заходів щодо прискорення прийняття Закону України про Кабінет Міністрів України та подати у двомісячний строк після його прийняття на розгляд Верховної Ради України проект Закону України про центральні органи виконавчої влади. Проект закону під такою назвою таки було зареєстровано у Верховній Раді України 12 грудня 2007 року [13], однак вже 18 грудня того ж року цей проект було відкликано. Все це сприяло тому, що впродовж тривалого часу система центральних органів виконавчої влади врегульовувалась Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [14], який було видано, як того вимагає ч. 3 ст. 106 Конституції України, на основі п. 15 ч. 1 названої статті Конституції з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та *усунення дублювання їх повноважень* (виділено автором). Однак виникло головне питання: хто повинен визначати повноваження і порядок діяльності центральних органів виконавчої влади: Верховна Рада України, реалізуючи свої конституційні повноваження, передбачені п. 3 ч. 1 ст. 85 Конституції України, шляхом прийняття



відповідних законів і реалізації при цьому ч. 2 ст. 120 вказаного документу, чи Президент України, реалізуючи свої конституційні повноваження, передбачені ч. 3 ст. 106 Конституції України, шляхом видачі указів? Аналізуючи зміст п. 12 ч. 1 ст. 92 та ч. 2 ст. 120 Конституції України, неважко зробити висновок про те, що досліджувані питання повинні бути врегульовані відповідними законами.

Однак на практиці ці питання врегульовувались Указом Президента України від 24 грудня 2010 року № 1199 “Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади” [15], яким затверджуються Типове положення про міністерство України та Типове положення про центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується через відповідного члена Кабінету Міністрів України та надається доручення Кабінету Міністрів України забезпечити підготовку проектів положень про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади з урахуванням типових положень, затверджених цим Указом. При цьому, відповідно до п. 14 Типового положення про міністерство України та п. 12 Типового положення про центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується через відповідного члена Кабінету Міністрів України, Положення про них затверджує Президент України, хоча п. 15 ст. 106 Конституції України не наділяє Президента вказаним повноваженням, а надає повноваження лише щодо утворення, реорганізації та ліквідації за поданням Прем’єр-міністра України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Ця юридична колізія не є новелою українського законодавства. Історичними попередниками вказаних вище указів Президента України були Указ Президента України від 12 березня 1996 року № 179/96 “Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади” [16], який видавався з метою уточнення загальних правових засад діяльності центральних органів державної виконавчої влади України. Водночас цей Указ визнавав таким, що втратив чинність, Указ Президента України від 20 березня 1995 року № 241 “Про затвердження Загального положення про галузеве міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України та Загального положення про функціональне міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України” [17], який видавався з метою визначення загальних правових засад діяльності центральних органів державної виконавчої влади України в умовах ринкової економіки. Водночас вказаний Указ вже був спрямований на визнання таким, що втратив чинність Указу Президента України від 4 травня 1992 року № 290 “Про міністерство України” [18], який видавався з метою перетворення діяльності міністерств як центральних органів державної виконавчої влади України стосовно до умов переходу до ринкової економіки.

Всі три перераховані Укази Президента України об’єднує не тільки те, що вони каскадом відмінили один одного в частині регулювання правового статусу органів виконавчої влади, а й те, що вони були видані до прийняття Конституції України від 28 червня 1996 року, якою вперше було закріплено конституційне положення про те, що виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, а також те, що організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України. З урахуванням вимог перехідних положень, визначених розд. XV Конституції України, відповідно до яких закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України. Тому доволі з великою долею вірогідності можна дійти висновку, що зазначені вище Укази Президента України в частині регулювання статусу органів виконавчої



влади суперечать нормам чинної Конституції України.

Щодо змісту Указу Президента України від 24 грудня 2010 року № 1199 “Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади”, на нашу думку, існує об’єктивна необхідність у висновку Конституційного Суду України щодо його відповідності ч. 2 ст. 120 Конституції України, оскільки, виходячи з компетенції Конституційного Суду України, лише він може дати остаточну оцінку щодо дотримання вимог Конституції України при визначенні організаційно-правового статусу центральних органів виконавчої влади не законами України, а Указами Президента України. При цьому слід зауважити, що така спроба мала місце в практиці Конституційного Суду України. Розглянемо її детальніше, враховуючи ще і те, що вона тісно пов’язана з попередниками Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”.

Так, названим вище Указом Президента визнано, Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573/99 “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” [19], що втратив чинність, додатком до якого визначена схема організації центральних органів виконавчої влади (при цьому Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 із відповідними змінами та доповненнями “Про систему центральних органів виконавчої влади” не визнано таким, що втратив чинність, хоча він здійснює правове регулювання аналогічних правовідносин, про які йде мова — примітка автора). Однак, це питання частково врегульовано Рішенням Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 року № 4–зп у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п’ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) [20], в якому зазначено, що конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному. Звичайною є практика, коли наступний у часі акт містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. Загальновизнаним є й те, що з прийняттям нового акта, якщо інше не передбачено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше.

Отже, Указом Президента України 28 квітня 2007 р. № 365/2007 “Про внесення змін до Указу Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573” із Схеми організації центральних органів виконавчої влади виключено Антимонопольний комітет України, Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Службу безпеки України та Управління державної охорони України. Наступними змінами, внесеними Указом Президента України 30 січня 2007 р. № 56/2007 “Питання Фонду державного майна України”, внесено зміну до Схеми організації центральних органів виконавчої влади шляхом виключення з неї Фонду державного майна України, одночасно Фонду державного майна України було надано доручення підготувати та подати у тижневий строк Президентові України пропозиції до законопроекту про Фонд державного майна України (реєстраційний № 1190), зокрема щодо статусу Фонду, його функцій, системи органів Фонду.

Зауважимо, що ці зміни вносились Президентом в період, коли вже діяли зміни, внесені до Конституції України Законом України від 8 грудня 2004 р. “Про внесення змін до Конституції України” [21], які набрали чинності з 1 вересня 2006 р. відповідно до прикінцевих та перехідних положень вказаного закону, відповідно до яких утворення, реорганізація та ліквідація відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади були віднесені до повноважень Кабінету Міністрів України.



Цю плутанину в законодавстві в частині визначення статусу окремих органів виконавчої влади частково розв'язує КСУ. Так, доречно при розгляді цього питання звернути увагу на Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 р. № 3-рп/2008 [22] у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, п'ятої, дванадцятої статті 6 Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні", пунктів 1, 9 Положення про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, затвердженого Указом Президента України від 14 лютого 1997 р. (справа про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку), в ч. 1 п. 2.1 якого Конституційний Суд України встановив, що повноваження Президента України визначає Основний Закон України. На цю обставину неодноразово вказував Конституційний Суд України у своїх актах. У рішенні від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України) [23] зазначено, що "повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України". У ч. 3 цього ж пункту вказаного вище Рішення Конституційний Суд України дійшов висновку, що *Президент України може унормовувати діяльність лише тих органів, щодо утворення яких і керування якими він має конституційні повноваження*.

На нашу думку, вказаний висновок Конституційного Суду України потребує узгодження не лише із ч. 2 ст. 102 Конституції України, зміст якої викладено вище, а й із ст. 106 Конституції України, яка, як зазначено у вказаному вище Рішенні Конституційного Суду України, вичерпно визначає повноваження Президента України і в якій відсутні норми, які уповноважували б Президента України визначати організацію, повноваження і порядок діяльності центральних органів виконавчої влади, що відповідно до ч. 2 ст. 102 Конституції України повинні визначатися Конституцією і законами України.

Частково цю проблему було вирішено прийняттям Верховною Радою України Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" [24], яким визначено організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні. Відповідно до цього Закону систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

У розвиток цієї проблеми слід вказати на те, що включення окремих органів державної влади до системи центральних органів виконавчої влади є досить спірним з огляду на організаційно-правове регулювання їх статусу. Так, відповідно до Конституції України закріплюється особливий порядок призначення та звільнення керівників окремих органів виконавчої влади. Призначення на посади та звільнення з посад їхніх керівників здійснює Президент України за згодою Верховної Ради України. До таких посад Конституцією України віднесено посади Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України (п. 24 ч. 1 ст. 85, п. 14 ч. 1 ст. 106). Конституційний Суд України у Рішенні від 1 липня 1998 року № 9-рп/98 у справі щодо приватизації державного майна [25] зазначив, що встановлення порядку призначення на посади та звільнення з посад Президентом України за згодою Верховної Ради України Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України свідчить про надання Конституцією України цим державним органам "спеціального статусу через особливість призначення" їхніх керівників. Аналогічна позиція відображена і в ст. 24 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади". Так, зокрема це стосується правого статусу згаданого вже Фонду державного майна України, який визначається Законом України від 4 березня 1992 року "Про приватизацію державного майна" [26], в ст. 7 якого зазначено, що державну політику в сфері



приватизації здійснюють Фонд державного майна України, його регіональні відділення та представництва у районах і містах, органи приватизації в Автономній Республіці Крим, що становлять єдину систему державних органів приватизації в Україні. Абз. 2 ч. 2 вказаної статті закону встановив, що Фонд державного майна України підпорядкований, підзвітний і підконтрольний Верховній Раді України. У розвиток цієї статті постановою Верховної Ради України від 7 липня 1992 р. № 2558 “Про тимчасове положення про Фонд державного майна України” [27] було аналогічно встановлено, що Фонд державного майна України є державним органом, який здійснює державну політику в сфері приватизації державного майна, виступає орендодавцем майнових комплексів, що є загальнодержавною власністю. Фонд у своїй діяльності підпорядкований і підзвітний Верховній Раді України.

Принциповим моментом у з’ясуванні статусу Фонду державного майна України є те, що вказане вище положення абз. 2 ч. 2 ст. 7 вказаного Закону про те, що Фонд державного майна України підпорядкований Верховній Раді України, визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 1 липня 1998 року № 9–рп у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 3, частини другої статті 5, частин другої та сьомої статті 7 і частини п’ятої статті 29 Закону України “Про приватизацію державного майна” (в редакції Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про приватизацію майна державних підприємств” від 19 лютого 1997 року) (справа щодо приватизації державного майна)”. У вказаному Рішенні Конституційного Суду України зазначено, що за Конституцією України Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади, який підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених ст.ст. 85, 87 Конституції України (ч. 1 ст. 113), здійснює управління об’єктами державної власності відповідно до закону (п. 5 ст. 116).

Відповідно до п. 24 ч. 1 ст. 85 та п. 14 ч. 1 ст. 106 Конституції України визначено порядок призначення на посади та звільнення з посад Президентом України за згодою Верховної Ради України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

Оскільки наведені положення свідчать про надання Конституцією України цим державним органам спеціального статусу через особливість призначення, Конституційний Суд України дійшов висновку, що підпорядкування в Законі України “Про приватизацію державного майна” Фонду державного майна України Верховній Раді України за наявності зазначених обставин не відповідає Конституції України. Цей висновок підтверджується Законом України “Про Антимонопольний комітет України” та Законом України “Про телебачення і радіомовлення”. Це впливає і з тимчасового положення про Фонд державного майна України, затвердженого постановою Верховної Ради України від 7 липня 1992 року, яке визначає Фонд державного майна України державним органом, що здійснює державну політику у сфері приватизації державного майна, а також Закону України “Про приватизацію державного майна”, де на Фонд державного майна покладається реалізація державної політики у сфері приватизації.

Проект Закону України від 15 квітня 2009 року “Про Фонд державного майна України” [28] було зареєстровано у Верховній Раді України за № 4370, в ч. 1 ст. 1 якого визначався статус Фонду державного майна України як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері управління об’єктами державної власності та приватизації державного майна і виконує інші завдання та функції, визначені цим Законом та іншими законами



України. Однак 30 червня 2010 року цей проект Закону було відкликано.

Отже, якщо Рішенням Конституційного Суду України від 1 липня 1998 року № 9–рп (справа щодо приватизації державного майна) визнано таким, що не відповідає Конституції України положення про те, що Фонд державного майна України підпорядкований Верховній Раді України, то в абз. 5 ч. 3 рішення Конституційного Суду України від 28 січня 2003 року № 2–рп/2003 у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України (справа про повноваження Президента України реорганізувати центральні органи виконавчої влади) Конституційний Суд України чітко вказав, що Конституція України закріплює особливий порядок призначення та звільнення керівників *окремих органів виконавчої влади*, до яких Конституцією України віднесено посади Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України (п. 24 ч. 1 ст. 85, п. 14 ч. 1 ст. 106).

Ще одним прикладом наявності спеціального статусу державного органу є приклад Антимонопольного комітету України. При цьому, слід зауважити, що законодавець з моменту прийняття Закону України “Про Антимонопольний комітет України” неоднозначно визначав статус Антимонопольного комітету України. Так, в початковій редакції вказаного Закону Антимонопольний комітет було визначено, як *державний орган* покликаний забезпечувати відповідно до його компетенції державний контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємців та споживачів від його порушень.

Після видачі Указу Президента України від 27 червня 1999 року № 741 “Про врегулювання деяких питань забезпечення діяльності Антимонопольного комітету України”, в п. 1 якого було передбачено установити, що Антимонопольний комітет України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, згідно із змінами, внесеними до вказаного Закону Законом України від 13 липня 2000 року “Про внесення змін до Закону України “Про Антимонопольний комітет України” Антимонопольний комітет України визначено як *центральный орган виконавчої влади із спеціальним статусом*, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності. У вказаній редакції ст. 1 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” проіснувала до змін, внесених до вказаної статті Законом України від 20 листопада 2003 року “Про внесення змін до деяких Законів України з питань захисту економічної конкуренції”, згідно з якими Антимонопольний комітет України знову визначено саме *державний орган із спеціальним статусом*, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності, а згідно із доповненнями, внесеними законом України від 1 грудня 2006 року “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти” до ч. 1 ст. 1 Закону України “Про Антимонопольний комітет України”, та у сфері державних закупівель.

Тому з огляду на вищевказане, визначаючи матеріально-правовий статус органів виконавчої влади слід зробити такі висновки:

1) на центральному рівні системи органів виконавчої влади України визначення правового статусу Кабінету Міністрів України здійснюється Законом України від 7 жовтня 2010 року “Про Кабінет Міністрів України”, у преамбулі якого зазначено, що цей Закон відповідно до Конституції України визначає організацію, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України як того і вимагають норми Конституції України;

2) на центральному рівні системи органів виконавчої влади на законодавчому рівні врегульована законом України “Про центральні органи виконавчої влади” та



в частині органів зі спеціальним статусом частково врегульовано діяльність Фонду державного майна України (ст. 7 Закону України від 4 березня 1992 року “Про приватизацію державного майна”) та Антимонопольного комітету України (Закон України від 26 листопада 1993 року “Про Антимонопольний комітет України”). При цьому чітко вказані вище закони не визначають статус названих органів як центральних органів виконавчої влади, що викликає необхідність внесення доповнень до вказаних нормативно-правових актів в аспекті реалізації вимоги ч. 2 ст. 120 Конституції України;

3) на місцевому рівні системи органів виконавчої влади правовий статус місцевих державних адміністрацій визначається Законом України від 9 квітня 1999 року “Про місцеві державні адміністрації”. Відповідно до ст. 1 вказаного Закону виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є *місцевим органом виконавчої влади* і входить до системи органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 5 вказаного закону склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Згідно з ч. 3 ст. 5 вказаного Закону рекомендаційні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також *типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України*. При цьому відповідно до абз. 5 п. 6 ч. 1 ст. 24 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” від 7 жовтня 2010 року до основних повноважень Кабінету Міністрів України в сфері вдосконалення державного управління та державної служби віднесено утворення, реорганізація і ліквідація урядових органів відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади та затвердження положень про зазначені органи. У розвитку вказаної норми Закону відповідно до ч. 5 ст. 21 вказаного, в якій визначено повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, зазначено, що для здійснення завдань з реалізації державної політики Кабінет Міністрів України за поданням міністрів утворює у системі міністерств урядові органи, *затверджує положення про них*.

Підсумовуючи викладене, слід зауважити на тому, що, на превеликий жаль, українським законодавством на сучасному етапі державотворення не врегульовано багато питань, пов'язаних з правовим статусом органів виконавчої влади, з принципами і порядком їх організації та взаємодії з органами інших гілок влади. Так, на нашу думку, є об'єктивною необхідністю у висновку Конституційного Суду України щодо відповідності ч. 2 ст. 120 Конституції України та абз. 5 п. 6 ч. 1 ст. 20 Закону України від 16 травня 2008 р. “Про Кабінет Міністрів України”, оскільки, виходячи з компетенції Конституційного Суду України, лише він може дати остаточну оцінку щодо дотримання вимог Конституції України при визначенні організаційно-правового статусу центральних органів виконавчої влади не законами, а положеннями Кабінету Міністрів України.

Крім того, є об'єктивно зумовленою необхідність удосконалення структури та системи виконавчої влади та введення її в офіційне правове поле. Особливого значення ця необхідність набуває з огляду на вимогу ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Список використаних джерел

1. Воеводин, Л. Д. Юридический статус личности в России [Текст] : [учебн. пособ.] / Л. Д. Воеводин. — М. : Изд-во МГУ ; ИНФРА-М — НОРМА, 1997. — 294 с.



2. Общая теория прав человека [Текст] / [руковод. авт. колл. и отв. ред. Е. А. Лукашева]. — М. : НОРМА, 1996. — 520 с.
3. Халфина, Р. О. Общее учение о правоотношение [Текст] / Р. О. Халфина. — М. : Юридическая литература, 1974. — 352 с.
4. Новоселов, В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении [Текст] / В. И. Новоселов. — Саратов : Изд-во Саратовск. ун-та, 1976. — 216 с.
5. Матузов, Н. И. Юридические обязанности и ответственность как элементы правового статуса личности [Текст] / Н. И. Матузов // Конституция СССР и правовое положение личности : материалы конференции. — М. : ИГиП, 1979. — С. 81–88.
6. Конституционный статус личности в СССР [Текст] / [редкол. : Витрук Н. В., Масленников В. А., Топорнин Б. Н.]. — М. : Юрид. лит., 1980. — 256 с.
7. Витрук, Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе [Текст] / Н. В. Витрук. — М. : Наука, 1979. — 229 с.
8. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
9. Авер'янов, В. Б. Органи виконавчої влади в Україні [Текст] / В. Б. Авер'янов. — К. : Ін Юре, 1997. — 48 с.
10. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI [Текст] // ВВР. — 2001. — № 9. — Ст. 58.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України (справа про повноваження Президента України реорганізувати центральні органи виконавчої влади) від 28.01.2003 р. № 2-рп/2003 [Текст] // ОВУ. — 2003. — № 6. — Ст. 244.
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14.03.2005 р. “Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади” : Указ Президента України від 15.04.2005 р. № 658 [Текст] // ОВУ. — 2005. — № 16. — Ст. 823.
13. Про центральні органи виконавчої влади : проект Закону України від 02.02.2011 р. № 8055 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=39543.
14. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085 [Текст] // ОВУ. — 2010. — № 94. — Стор. 15. — Ст. 3334.
15. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24.12.2010 р. № 1199 [Текст] // ОВУ. — 2010. — № 100. — Стор. 16. — Ст. 3545.
16. Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади : Указ Президента України від 12.03.1996 р. № 179/96 [Текст] // Урядовий кур'єр. — 1996 — 28 березня.
17. Про затвердження Загального положення про галузеве міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України та Загального положення про функціональне міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України : Указ Президента України від 20.03.1995 р. № 241 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=241%2F95>.
18. Про міністерство України : Указ Президента України від 04.05.1992 р. № 290 [Текст] // Збірник указів Президента. — 1992. — № 2. — 30 червня.
19. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1573/99 [Текст] // ОВУ. — 1999. — № 50. — Ст. 11.
20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 03.10.1997 р. № 4-зп [Текст] // ОВУ. — 1997. — № 42. — Ст. 59.
21. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 р. № 2222-IV [Текст] // ВВР. — 2005. — № 2. — Ст. 44.
22. У справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, п'ятої, дванадцятої статті 6 Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”, пунктів 1, 9 Положення про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, затвердженого Указом Президента України від 14 лютого 1997 р. (справа про Державну



- комісію з цінних паперів та фондового ринку) : рішення Конституційного Суду України від 01.04.2008 р. № 3-рп/2008 [Текст] // ОВУ. — 2008. — № 29. — Стор. 37. — Ст. 928.
23. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України “Про статус народного депутата України” (справа про гарантії діяльності народного депутата України) від 10.04.2003 р. № 7-рп/2003 [Текст] / / ОВУ. — 2003. — № 17. — Стор. 131. — Ст. 789.
24. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI [Текст] // ВВР. — 2011. — № 38. — Ст. 385.
25. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 3, частини другої статті 5, частин другої та сьомої статті 7 і частини п'ятої статті 29 Закону України “Про приватизацію державного майна” (в редакції Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про приватизацію майна державних підприємств” від 19 лютого 1997 року) (справа щодо приватизації державного майна) від 01.07.1998 р. № 9-рп [Текст] // ОВУ. — 1998. — № 27. — Ст. 131.
26. Про приватизацію державного майна : Закон України від 04.03.1992 р. № 2163-XII [Текст] // ВВР. — 1992. — № 24. — Ст. 348.
27. Про Тимчасове положення про Фонд державного майна України : постанова Верховної Ради України від 07.07.1992 р. № 2558 [Текст] // ВВР. — 1992. — № 39. — Ст. 581.
28. Про Фонд державного майна України : проект Закону України від 15.04.2009 р. № 4370 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=35023.

Надійшла до редакції 30.07.2011

Стефанчук М. Н. К вопросу о материально-правовом статусе органа исполнительной власти как стороны в делах административной юрисдикции

Исследуется вопрос определения материально-правового статуса органа исполнительной власти как составляющей его общего административного процессуального статуса. Установлены составляющие и элементы этого статуса, а также поднимаются наиболее важные вопросы касательно его функционирования.

Ключевые слова: административно-правовой статус; орган исполнительной власти; дела административной юрисдикции.

Stefanchuk, M. M. On a Question about Material-Legal Status of Executive Authority as the Party in Administrative Jurisdiction Cases

In article the definition question of material-legal status executive authority as part of its general administrative procedure status is investigated. Components and elements of this status are established and the most important questions concerning its functioning are analyzed.

Key words: administratively-legal status; executive authority; administrative jurisdiction cases.

