

дає суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності та іншим суб'єктам митної справи більш широкі можливості при здійсненні ними зовнішньоекономічних операцій, право вибору ними того чи іншого шляху реалізації своїх інтересів у цій сфері, що спрощує в певній мірі й робить зручнішим проходження митних процедур. А це в свою чергу наближає національні митні правила до світових стандартів.

Література

1. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 38–39. — Ст. 288.
2. Митний кодекс України від 12.12.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 16. — Ст. 203.
3. Про затвердження Положення про склади тимчасового зберігання: Паказ ДМСУ від 07.10.2003 р. № 674.
4. Про ставки митних зборів: Постанова КМУ від 27.01.97 р. № 65.

УДК 342.6(477)

О. Бріт

ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ІЗ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ

В Україні триває адміністративна реформа, яка була розпочата у 1998 р. і, як зазначає І. Пахомов, є першою спробою визначити наукову платформу реформування виконавчої влади. У результаті проведення адміністративної реформи має бути створена нова система державного управління. Згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні, зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління за всіма сферами суспільного життя. З іншого — у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава.

Однією з гострих та складних проблем реформування державного апарату управління залишається проблема створення та діяльності центральних органів виконавчої влади (надалі — ЦОВВ).

Упорядковуючи систему органів виконавчої влади, законодавець прагнув визначити найбільш оптимальну і збалансовану структуру органів виконавчої влади, яка б діяла продуктивно, була достатньою для виконання функцій, покладених на неї, але не занадто громіздкою, щоб не ускладнювати керування нею і не обтяжувати державний бюджет. ЦОВВ із спеціальним статусом є новою групою органів у системі ЦОВВ, створеною у результаті проведення адміністративної реформи. З їх створенням постають питання, які ще недостатньо досліджені правовою наукою: питання щодо доцільності створення цієї додаткової ланки у системі ЦОВВ та віднесення до неї тих чи інших органів,

дослідження їх «спеціальної» компетенції, що не повинна дублювати функції і повноваження інших ЦОВВ, що може заважати їх ефективній роботі, достатнього рівня нормативної забезпеченості їх діяльності тощо. З огляду на це, дослідження питань діяльності ЦОВВ із спеціальним статусом є актуальним.

При огляді літератури з розглянутого питання можна виділити праці авторів, що розглядають питання діяльності ЦОВВ із спеціальним статусом як елемента системи органів виконавчої влади, так і тих, що займаються загальнотеоретичними питаннями щодо правового статусу органів виконавчої влади, компетенції, принципів побудови, організації адміністративної реформи. Зокрема, до першої групи можна віднести праці В. Авер'янова, О. Крупчан, А. Коваленка, О. Кордун та ін. О. Когут, В. Настюк досліджували питання особливостей правового статусу окремих ЦОВВ із спеціальним статусом, загальнотеоретичні питання щодо правового статусу органів виконавчої влади висвітлювались Д. Бахрахом, Ю. Тодикою, Ю. Битяком, Л. Ковалем, В. Самсоновим, Б. Лазаревим та ін.

Незважаючи на широкий інтерес до проблеми побудови органів виконавчої гілки влади, питання правового статусу та діяльності ЦОВВ із спеціальним статусом розглянуті у науці фрагментарно, у рамках загальних досліджень, що є недостатнім та обумовлює необхідність подальших досліджень.

Метою дослідження є характеристика правового статусу ЦОВВ із спеціальним статусом на основі аналізу нормативних актів, статей та монографічних досліджень, виділення їх загальних рис та відмінностей від правового статусу інших ЦОВВ.

Відповідно до ст. 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. В адміністративно-правовій науці під органом виконавчої влади визначається частина державного апарату (організація), яка має власну структуру та штат службовців і в межах встановленої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя. Це поняття має найбільш вагомі ознаки органів виконавчої влади. Розділ VI Конституції України визначає такі елементи системи органів виконавчої влади: вищий орган виконавчої влади — Кабінет Міністрів України, ЦОВВ та місцеві органи виконавчої влади.

ЦОВВ із спеціальним статусом — новий вид органів, які входять до системи ЦОВВ. Їх виділення в окрему групу започатковано у Концепції адміністративної реформи в Україні, згідно з якою проведена нова класифікація ЦОВВ, а саме на: 1) міністерства; 2) державні комітети; 3) ЦОВВ із спеціальним статусом.

Надалі вказану класифікацію було закріплено в Указі Президента «Про систему центральних органів виконавчої влади в Україні».

ЦОВВ із спеціальним статусом — це особливий вид органів державної влади, всі питання організації, діяльності та взаємовідносин яких з іншими органами мають вирішуватися в індивідуальному порядку шляхом прийняття відповідних локальних статусних законів.

Існування ЦОВВ із спеціальним статусом як прямо передбачено Конституцією України (п. 13 ч. 1 ст. 106; п. 22 ч. 1 ст. 85), так може бути передбачено

окремими статусними законами. У звичайних (загальноурядових) законах питання утворення ЦОВВ із спеціальним статусом вирішуватися не можуть.

Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» надав перелік органів відповідно до нової класифікації ЦОВВ, згідно з яким, зокрема, до ЦОВВ із спеціальним статусом віднесено 22 органи, в тому числі Антимонопольний комітет України, Державну податкову адміністрацію України, Державну митну службу України, Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва, Фонд державного майна України, Службу безпеки України, Державну судову адміністрацію України, Державний комітет ядерного регулювання України, Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку України, Державний комітет статистики України та ін.

Діяльність ЦОВВ із спеціальним статусом регламентується окремими нормативними актами, які визначають порядок створення, питання підзвітності та підконтрольності цих органів, їх структуру, компетенцію, правові основи реалізації повноважень тощо. Наприклад, діяльність Національної комісії з питань регулювання зв'язку України регламентується Положенням про Національну комісію з питань регулювання зв'язку України, затвердженим Указом Президента України, Державної податкової адміністрації України — Положенням про Державну податкову адміністрацію України, затвердженим Указом Президента України тощо. Тут варто звернути увагу на те, що деякі питання діяльності ЦОВВ при проведенні адміністративної реформи регламентуються не законами, як це передбачає також п. 12 ст. 92 Конституції України, яка вимагає, щоб організація та діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби визначалися виключно законами України, а підзаконними актами. Крім того, Концепція адміністративної реформи в Україні встановлює необхідність врегулювання питань діяльності ЦОВВ із спеціальним статусом законами. На цей факт вже звертали увагу науковці, що досліджують питання проведення адміністративної реформи, зокрема І. Пахомов, який зазначає, що «на цей час усі заходи реформування виконавчої влади (адміністративної реформи) затверджені указами Президента України або постановами Кабінету Міністрів — а це яскравий факт неконституційності зазначених правових актів». Разом з тим, як зазначає А. Д. Крупчан, Конституція України не надає Верховній Раді України права приймати закони, які виходять за рамки організації та діяльності органів виконавчої влади. Законами не може регулюватися питання створення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, відповідні повноваження має тільки Президент України у відповідності з п. 15 ст. 106 Конституції України. Самі ж автори адміністративної реформи пояснюють це тим, що зазначені акти є тимчасовими до прийняття Верховною Радою відповідних законів.

Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені держави, має певний статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи виконавчої влади наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції — предметах відання, правах, обов'язках,

територіальних межах діяльності кожного органу тощо. Тобто, характеризуючи діяльність ЦОВВ із спеціальним статусом, варто зупинити увагу на компетенції цих органів.

У науці існує багато тлумачень поняття компетенції. Наприклад, згідно із словником термінів з теорії держави та права, компетенція — це визначена і закріплена законом або іншим нормативно-правовим актом сукупність повноважень посадової особи або державного органу, встановлення якої має на меті чітку організацію діяльності різноманітних органів державного апарату. Порядок встановлення компетенції залежить від того, до якої ланки державного апарату належить державний орган, від його взаємовідносин з іншим державним органом. Ю. Тодика розглядає компетенцію вужче, визначаючи її як правові можливості органів виконавчої влади щодо здійснення своїх функцій. Д. Бахрах розкриває поняття компетенції органу виконавчої влади через співвідношення його владних повноважень та підвідомчості. Більш обґрунтованим можна вважати визначення В. Б. Авер'янова, який розуміє під компетенцією певне коло повноважень (прав та обов'язків) органу виконавчої влади. На його думку, компетенція є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами, місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, юридичне вирішення установчих та кадрових питань тощо. Тому, розглядаючи компетенцію органів виконавчої влади, треба враховувати характер не лише сукупності прав та обов'язків, а й деяких інших складових їх правового статусу, насамперед завдань та функцій.

Визначаючи компетенцію ЦОВВ із спеціальним статусом, держава встановила для них особливі завдання та повноваження. Ці органи здійснюють реалізацію окремих напрямків урядової політики, віднесеної до їх повноважень та виділених із загального спектра повноважень, що належать до повноважень міністерств. За характером компетенції їх можна віднести до органів спеціальної (функціональної) компетенції як органів, які здійснюють державну політику у певній сфері, здійснюють керівництво з питань, які мають загальний характер для всіх чи багатьох галузей господарства, соціально-культурного будівництва.

Як вже зазначалося, компетенція окремих ЦОВВ із спеціальним статусом визначається відповідними статусними законами. Так, згідно із п. 1 ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Антимонопольний комітет є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності. Для цієї мети законодавець виділив такі основні завдання комітету: 1) здійснення державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства; 2) запобігання, виявлення і припинення порушень антимонопольного законодавства; 3) контроль за економічною концентрацією; 4) сприяння розвитку добросовісної конкуренції. Також законом встановлені повноваження антимонопольного комітету, що дозволяють виконувати зазначені функції, зокрема

повноваження розглядати заяви і справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проводити розслідування за заявами і справами; проводити огляд службових приміщень та транспортних засобів суб'єктів господарювання — юридичних осіб, вилучати або накладати арешт на предмети, документи чи інші носії інформації, які можуть бути доказами або джерелом доказів у справі незалежно від їх місцезнаходження тощо.

Метою діяльності іншого ЦОВВ із спеціальним статусом — Державної податкової адміністрації України згідно із п. 1 Положення «Про Державну податкову адміністрацію України» є забезпечення реалізації єдиної державної податкової політики, а також державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, здійснення міжгалузевої координації у цій сфері, для чого їй надаються особливі завдання, зокрема: здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством; здійснення контролю за погашенням податкової заборгованості платниками податків; формування та ведення Державного реєстру фізичних осіб — платників податків та інших обов'язкових платежів та Єдиного банку даних про платників податків — юридичних осіб та ін.

Для здійснення зазначених завдань Державна податкова адміністрація України наділена рядом повноважень, таких як здійснення контролю за додержанням законодавства про податки; проведення роботи із запобігання і боротьби з незаконним виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів та ін.

На прикладі вказаних завдань та повноважень двох окремих ЦОВВ із спеціальним статусом можна зробити висновок щодо специфічного призначення цих органів, що і дозволяє їх виділення в окрему групу.

ЦОВВ із спеціальним статусом у разі, якщо це передбачено законодавством України, можуть видавати нормативно-правові акти, методичні рекомендації з питань, віднесених до їх компетенції.

Поряд із особливими завданнями та повноваженнями, встановленими для окремих ЦОВВ із спеціальним статусом, можна виділити для цієї групи органів певні повноваження, спільні з іншими ЦОВВ, які А. В. Авер'янов називає «організаційними». Це, зокрема, повноваження: одержувати в установленому порядку від інших органів влади та місцевого самоврядування інформацію, документи та матеріали, від органів державної статистики — безоплатно статистичні дані, необхідні для виконання покладених на них завдань; залучати фахівців підвідомчих органів та організацій, а за домовленістю з керівниками — фахівців інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій з питань, віднесених до їх компетенції; утворювати у разі потреби за власною ініціативою, а також за дорученням Президента України та Кабінету Міністрів України спільні координаційні органи, комісії, експертні групи, залучати на договірній основі фахівців для підготовки проектів актів законо-

давства, здійснення їх експертизи і надання консультацій; скликати в установленому порядку наради з питань, віднесених до компетенції цих органів; застосовувати дисциплінарні стягнення до керівників підпорядкованих органів, установ та організацій, а також інших посадових осіб, що нимизначаються; скасовувати у межах своїх повноважень акти підпорядкованих цим органам територіальних органів та ін.

За результатами аналізу норм чинного законодавства можна виділити також інші особливості правового статусу ЦОВВ із спеціальним статусом.

Для ЦОВВ із спеціальним статусом існує також особливий порядок вирішення кадрових питань.

ЦОВВ із спеціальним статусом очолює голова, для якого встановлений особливий порядок призначення на посаду та звільнення з посади, відмінний від порядку призначення та звільнення керівників інших ЦОВВ. Згідно із Конституцією України, керівники ЦОВВ призначаються за поданням прем'єр-міністра України Президентом України, який і припиняє їх повноваження. Для ЦОВВ із спеціальним статусом прийняття та звільнення голови встановлюється у відповідному статусному законі. Наприклад, голова Державної податкової адміністрації призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України, а голів Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету з телебачення та радіомовлення України призначає та звільняє з посади Президент тільки за згодою Верховної Ради України. Законодавством для деяких ЦОВВ із спеціальним статусом встановлені строки повноваження голови, інших посадових осіб, їх чисельність, особливий порядок призначення. Так, для Національної комісії з питань регулювання зв'язку України встановлено, що вона складається з голови та семи членів Комісії, яких призначає на посади за поданням прем'єр-міністра України та припиняє їх повноваження на цих посадах Президент України. Голова та члени Комісії призначаються на посаду строком на п'ять років. Голова та жоден із членів Комісії не можуть обіймати посаду більше ніж десять років сумарно.

Посадові особи ЦОВВ із спеціальним статусом є державними службовцями та підпорядковуються вимогам законів України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією».

Як особливість правового статусу ЦОВВ із спеціальним статусом можна також виділити особливий порядок підконтрольності та підзвітності цих органів виконавчої влади, який визначається їх статусними законами.

У складі окремих ЦОВВ із спеціальним статусом у ряді випадків, для забезпечення реалізації державної політики в особливо важливих сферах діяльності та державного управління ними, можуть бути утворені відповідні департаменти та служби. Утворення такого департаменту, призначення на посаду та звільнення з посади його керівника та затвердження положення про департамент здійснює Президент України.

Таким чином, ЦОВВ із спеціальним статусом є окремою групою у системі ЦОВВ, в основу виділення якої покладена їх «особлива» компетенція.

Питання визначення правового статусу кожного із органів, що входять до цієї групи, визначаються відповідним нормативним актом, що регламентує його діяльність. На відміну від інших ЦОВВ, для яких існують загальні правила їх утворення, ліквідації, призначення керівників, підконтрольності та підзвітності, вказані питання діяльності ЦОВВ із спеціальним статусом не можуть визначатися загальнорегулятивними законами, а повинні визначатися окремими законами.

Концепція Адміністративної реформи в Україні зазначає, що повноваження та порядок діяльності ЦОВВ із спеціальним статусом або вже передбачено Конституцією України, або повинно передбачатися на рівні законів. Але на теперішній час зазначені питання щодо більшості ЦОВВ із спеціальним статусом регламентуються підзаконними актами, здебільшого указами Президента України.

«Особливий» статус цих органів стосується особливостей їх правового становища з питань їх утворення, ліквідації та реорганізації; вирішення кадрових питань; їх функціонального призначення, прав і обов'язків; підконтрольності та підзвітності; нормотворчої діяльності; взаємовідносин з іншими органами державної влади.

ЦОВВ із спеціальним статусом мають свою спеціальну компетенцію, що є головною складовою їх правового статусу. За характеристикою компетенції їх можна віднести до органів спеціальної (функціональної) компетенції.

Кожний із ЦОВВ із спеціальним статусом створюється в індивідуальному порядку спеціально у зв'язку з необхідністю виконання особливих завдань та повноважень для реалізації окремих напрямків урядової політики, які надто відмінні від повноважень інших ЦОВВ та не можуть бути віднесені до їх компетенції.

Сьогодні необхідні подальші теоретичні дослідження з питань правового статусу ЦОВВ із спеціальним статусом, виправданості виділення їх в окрему групу у системі ЦОВВ, упорядкування законодавства щодо їх діяльності.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. — К., 1996.
2. Про Аптимопопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 50. — Ст. 472.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — Ст. 943.
4. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України // Урядовий кур'єр. — 1999. — 17 груд.
5. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 2434.
6. Про Національну комісію з питань регулювання зв'язку України: Указ Президента України від 21 серпня 2004 р. // Урядовий кур'єр. — 2004. — № 168.
7. Положення про Державну податкову адміністрацію України: Затв. Указом Президента України від 13 липня 2000 року // Урядовий кур'єр. — 2000. — 13 верес.
8. Авер'янов В. Б. Центральні органи виконавчої влади України: концептуальний підхід до класифікації в контексті адміністративної реформи // Вісник Академії правових наук України. — 1999. — № 1. — С. 44–45.
9. Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка — Х., 2002.

10. Коваленко А. А. Органи державної влади: проблеми класифікації // *Людина і політика*. — 2002. — № 6. — С. 12–27.
11. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корсецького НАН України, 2002. — 512 с.
12. Когут О. Особливості правового статусу аптимопопольного комітету України // *Вісник Хмельницького регіонального управління та права: Наук. часопис*. — 2002. — № 1. — С. 91–96.
13. Крушчан О. Д. Організація виконавчої влади: Моногр. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 132 с.
14. Настюк В. Особливості правового статусу органів митної служби в Україні // *Вісник академії правових наук України*. — 2001. — № 4. — С. 139–145.
15. Пахомов І. Конституція України та виконавча влада // *Право України*. — 2002. — № 9. — С. 38.
16. Полешко А. Хід адміністративної реформи в Україні (з науково-практичної конференції) // *Право України*. — 2003. — № 4. — С. 107.
17. Тодика Ю. Н. Конституція України: проблеми теорії і практики. — Х., 2000. — С. 578.
18. Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Зб. наук. пр. — Суми, 2000. — С. 32–34.

УДК 346.545(477)

О. З. Гладун

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ КОНКУРЕНТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Особливості правового регулювання конкуренції в Україні пояснюються насамперед історичним розвитком цього явища в нашій державі, що почало зароджуватись лише на початку 1990-х років, після проголошення незалежності та впровадження демократичних реформ. У цей же час виникла і необхідність створення конкурентного законодавства, що дало би змогу розвиватись підприємствам на рівних конкурентних засадах, прискорило би формування повноцінного конкурентного середовища в економіці України.

Початок правового регулювання конкуренції в Україні пов'язують із прийняттям 18.02.1992 р. Закону «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» [1]. Цей закон визначив правові основи обмеження і попередження монополізму, недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності і здійснення державного контролю за дотриманням норм антимонопольного законодавства. Передбачалася відповідальність за зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірні угоди між підприємцями, дискримінацію підприємців органами влади і управління та недобросовісну конкуренцію.

Проте базові засади захисту конкуренції в Україні були закладені саме Конституцією 1996 року [2]. Власне, ст. 42 Конституції України містить положення про те, що держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності, не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. А в ст. 6 Господарського кодексу 2003 року [3] серед основоположних принципів господарювання в Україні було закріплено принцип добросовісної конкуренції.