

УДК 342.6

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.5>

Р. В. Негара, доктор філософії (PhD) в галузі права,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ КРИТЕРІЇВ ВИЗНАЧЕННЯ

Стаття присвячена дослідженню ЦОВВ зі спеціальним статусом в Україні. Здійснено загальний огляд нормативних підстав появи ЦОВВ зі спеціальним статутом та чинного законодавчого регулювання їх діяльності. Встановлено, що відсутність чітких критеріїв та підстав визначення ЦОВВ, які мають спеціальний статус, характеризувало як законодавство, яким вперше було передбачено утворення ЦОВВ зі спеціальним статусом, так і чинні нормативно-правові акти, що регулюють засади їх діяльності. Неконкретизованість, значна узагальненість та невичерпність критеріїв визначення ЦОВВ зі спеціальним статусом дозволяли відносити до ЦОВВ зі спеціальним статусом будь-який ЦОВВ, керуючись миттєвими кон'юнктурними, подекуди політично мотивованими, цілями.

Обгрунтовано, що кількість існуючих ЦОВВ зі спеціальним статутом, їх активне утворення, та функціональне призначення зумовлюють необхідність їх упорядкування, що повинно розпочатись з вироблення критеріїв їх виокремлення, їх законодавчого закріплення і подальшого правозастосовного втілення. Доведено, що про спеціальний статус ЦОВВ може свідчати утворення ЦОВВ відповідно до Конституції та законів України; обсяг функціональних повноважень, а саме забезпечення формування та реалізації державної політики в одній або декількох сферах; спеціальна підконтрольність та підзвітність. Заперечується використання у якості критеріїв визначення ЦОВВ зі спеціальним статусом компетенції; порядку утворення, реорганізації, ліквідації; спрямування і координування безпосередньо КМУ; організаційно-правову форму створення ЦОВВ.

Визначено перспективні напрямки подальших досліджень ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Ключові слова: центральні органи виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, правовий статус, адміністративно-правовий статус, спеціальний статус, компетенція, інструменти публічного адміністрування.

R. V. Nehara. Central bodies of executive power with special status in Ukraine: analysis of criteria for definition

The article is devoted to the study of central executive bodies with special status in Ukraine. A general review of the normative grounds for the emergence of central executive bodies with a special statute and the current legislative regulation of their activities was carried out. It was established that the lack of clear criteria and grounds for determining central executive bodies that have a special status characterized both the legislation that first provided for the formation of central executive bodies with a special status, and the current legal acts regulating the principles of their activity. Lack of specificity, significant generalization, and inexhaustibility of the criteria for defining central executive bodies with special status allowed any central executive body to be guided by momentary conjunctural, sometimes politically motivated, goals in relation to central executive bodies with special status.

It is substantiated that the number of existing central bodies of executive power with a special statute, their active formation, and functional purpose determine the need for their regulation, which should begin with the development of criteria for their separation, their legislative consolidation and further law enforcement implementation. It has been proven that the special status of central executive bodies can be evidenced by the formation of central executive bodies in accordance with the Constitution and laws of Ukraine; the scope of functional powers, namely ensuring the formation and implementation of state policy in one or more areas; special control and accountability. The use as criteria for determining central executive bodies with a special competence status is denied; order of formation, reorganization, liquidation; directing and coordinating directly with the Cabinet of Ministers of Ukraine; organizational and legal form of creation of central bodies of executive power.

Prospective directions for further research of central executive bodies with special status have been identified.

Key words: central bodies of executive power, central bodies of executive power with special status, legal status, administrative-legal status, special status, competence, tools of public administration.

Постановка проблеми. Триваюча адміністративна реформа, цілями якої є зокрема оптимізація системи центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), перегляд та взаємоузгодження їх завдань, функцій та повноважень, а також засад діяльності, повинна завершитись реальною зміною (змістовним оновленням) системи органів виконавчої влади, що нерозривно пов'язується із розвитком та зміцненням України як демократичної та правової держава.

Введення правового режиму воєнного стану безперечно позначилось на основних засадах, цілях та етапах здійснення адміністративної реформи, але не зупинило її. Під час воєнного стану продовжується утворення нових ЦОВВ¹, у тому числі зі спеціальним статутом², перейменування існуючих ЦОВВ³ та вносять численні зміни до схеми спрямування і координації діяльності ЦОВВ, з метою оптимізації їх системи. Одночасно з цим необхідно констатувати, що воєнний стан, принаймні спочатку його введення, негативно позначився на адміністративній реформі, призупинивши реалізацію окремих рішень⁴ та назавжди відклавши здійснення багатьох планів.

ЦОВВ зі спеціальним статусом, займаючи особливе місце в системі ЦОВВ, виступають важливим її складником та забезпечують формування і реалізацію державної політики у значущих сферах, у зв'язку з чим, визначення їх функціонального призначення та критеріїв виокремлення в умовах адміністративної реформи та воєнного стану актуальним напрямом досліджень. Крім того, повоєнне відновлення з урахуванням оновлених викликів та потреб держави і суспільства перезавантажить адміністративну реформу як в цілому, так і в частині оптимізації системи ЦОВВ зокрема, що неминуче стосуватиметься і ЦОВВ зі спеціальним статусом. З урахуванням цього, розроблення доктринального підґрунтя є необхідною запорукою успішного виконання адміністративної реформи як в цілому, так і в частині ЦОВВ зі спеціальним статусом зокрема.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. ЦОВВ, а також питання їх створення (у тому числі їх реорганізації та ліквідації), діяльності та загалом їх адміністративно-правового статусу досліджували у своїх працях В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.В. Бараненко, Л.Р. Біла-Гіунова, О.С. Бріт, Ю.В. Ващенко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.І. Лавренова, Д.В. Лученко, І.І. Людькова, Т.О. Мацелик, О.Є. Панфілов, Д.В. Приймаченко, О.П. Хамходера та ін. Проте, ЦОВВ зі спеціальним статусом досліджувались фрагментарно, переважно під час характеристики адміністративно-правового статусу окремих із них, внаслідок чого залишаються нерозкритими їх загальні об'єднуючі ознаки, критерії та підстави виокремлення, а також змістовні характеристики їх спеціального статусу. Враховуючи це, **метою цієї статті** є критичний аналіз змісту, функціонального призначення та критеріїв виокремлення ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Виклад основного матеріалу. ЦОВВ зі спеціальним статусом відомі національній системі органів виконавчої влади ще з минулого століття. Так, у Концепції адміністративної реформи України 1998 р. [1] передбачалось виокремлення ЦОВВ із спеціальним статусом, які визначались винятком і до яких відносились органи, особливості статусу котрих встановлюються у кожному випадку законами України, а всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися шляхом прийняття законів, що визначають повноваження і порядок діяльності саме цих ЦОВВ. Примітним є те, що у положеннях Концепції ЦОВВ із спеціальним статусом розділяли спектр урядової політики з міністерствами, отже пропонувалось їх ієрархічне розміщення на одному рівні.

В абз. 6 ст. 1 Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 № 1572/99 [2], з метою нормативного впровадження положень Концепції, встановлювалось, що 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.

Досліджуючи на той час ЦОВВ зі спеціальним статусом О.С. Бріт вказував, що «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 [3, с. 212]. Однак, більшість цих рис ЦОВВ зі спеціальним статусом виокремлено автором на підставі аналізу законодавства про конкретні ЦОВВ зі спеціальним статусом та узагальнено прямо не закріплені законодавчо.

¹ Наприклад, КМУ утворено Державну службу України у справах дітей (постанова КМУ від 29.09.2023 № 1048 «Деякі питання Державної служби у справах дітей»).

² Як ЦОВВ із спеціальним статусом утворено Державну службу захисту критичної інфраструктури та забезпечення національної системи стійкості України (постанова КМУ від 12.07.2022 № 787 «Про утворення Державної служби захисту критичної інфраструктури та забезпечення національної системи стійкості України»).

³ Наприклад, Державну службу морського та річкового транспорту України на Державну службу морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України (постанова КМУ від 06.03.2022 № 212 «Деякі питання оптимізації функціонування центральних органів виконавчої влади у сферах морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства»), Державне агентство меліорації та рибного господарства України на Державне агентство України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм (постанова КМУ від 06.10.2023 № 1057 «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо забезпечення реалізації окремих функцій Міністерства аграрної політики та продовольства і Державного агентства меліорації та рибного господарства»).

⁴ Вочевидь через введення воєнного стану не вдалось реалізувати постанову КМУ від 19.01.2022 № 23, якою передбачалось утворення Державної служби України у справах дітей як ЦОВВ. У зв'язку з цим, ця постанова була скасована постановою КМУ від 29.09.2023 № 1048 як така, що нереалізована.

З урахуванням наведених вище положень нормативно-правових актів вбачається, що для віднесення відповідного органу до ЦОВВ зі спеціальним статусом необхідним є: а) наявність особливих завдань та повноважень, які визначаються Конституцією та законами (законодавством⁵) України; б) існування спеціального порядку утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності та підзвітності; в) встановлення спеціального порядку призначення і звільнення керівника; г) вирішення інших питань у спеціальному порядку. Поряд з цим, необхідно констатувати, що ці критерії були далеко не ідеальними (зокрема, через неконкретизованість, значну узагальненість та невичерпність), у зв'язку з чим дозволяли зарахувати до ЦОВВ зі спеціальним статусом будь-який ЦОВВ.

Перші 11 ЦОВВ зі спеціальним статусом⁶ визначались в Схемі організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади (додаток до указу Президента України від 15.12.1999 № 1573/99 [4]). В подальшому їх кількість змінювалась, утворювались нові ЦОВВ зі спеціальним статутом, існуючим надавався спеціальний статус, а деякі втрачали цей спеціальний статус⁷. Проте, вже на той час критерії виокремлення ЦОВВ зі спеціальним статутом розмивались, ЦОВВ визначались такими, що мають спеціальний статус на основі невідомих, ймовірно суб'єктивних, критеріїв та підстав. Крім того, траплялись й очевидно безглузді випадки, як наприклад, віднесення до ЦОВВ зі спеціальним статусом міністерства (наприклад, Міністерство економіки України⁸).

Загалом, як вдало резюмувала Ю.В. Ващенко, процес формування групи ЦОВВ зі спеціальним статусом надалі відбувався хаотично, часто без урахування навіть тих базових засад, що були передбачені Концепцією, зокрема щодо регулювання питань утворення та організаційно-правової форми законами (не кажучи вже про спеціальні, незагальнорегулятивні закони) [5, с. 13–131].

Упорядкування нормативного врегулювання та правозастосовної практики створення та функціонування ЦОВВ, у тому числі зі спеціальним статусом, відбулось з прийняттям Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (далі – Закон «Про ЦОВВ») [6], положеннями якого визначено організацію, повноваження та порядок діяльності ЦОВВ. В ст. 24 зазначеного Закону, яка присвячена ЦОВВ зі спеціальним статутом наведено перелік органів, які є ЦОВВ зі спеціальним статусом (із зазначенням їх найменувань) та визначено яким чином можуть утворюватися інші ЦОВВ зі спеціальним статусом (КМУ або відповідно до закону) (ч. 1), встановлено особливості призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників окремих ЦОВВ зі спеціальним статусом (ч. 2), представництво окремих ЦОВВ зі спеціальним статусом у КМУ (ч. 3) та співвідношення сфери дії Закону «Про ЦОВВ» та законів, що визначають особливості організації та порядку діяльності окремих ЦОВВ зі спеціальним статусом (ч. 4) [6].

З урахуванням положень ст. 24 Закону «Про ЦОВВ» спочатку Ю.В. Ващенко [5, с. 131], а згодом О.І. Лавренова [7, с. 116], поділяли ЦОВВ зі спеціальним статусом на дві групи: 1) органи, передбачені Конституцією України, – АМКУ, Фонддержмайна, Держкомтелерадіо; 2) інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, утворені КМУ. Остання група потребує важливого уточнення, пов'язаного з тим, що після відновлення повноважень Уряду України щодо утворення, реорганізації та ліквідації ЦОВВ (п. 9¹ ст. 116 Конституції України [8]) усі ЦОВВ, у тому числі зі спеціальним статутом, утворюються КМУ (наприклад, НАЗК [9], Національної комісії зі стандартів державної мови [10]). У зв'язку з цим, слід поділяти ЦОВВ зі спеціальним статусом, утворені КМУ на виконання законів України та ЦОВВ зі спеціальним статусом, утворені КМУ з власної ініціативи. Також варто звернути увагу на те, що в ст. 24 Закону «Про ЦОВВ» прямо вказано не всі ЦОВВ зі спеціальним статусом, а лише 6, в той час як більша їх частина утворена іншими законами України або КМУ. Відверто кажучи, видається, що законодавець і не намагався в ст. 24 Закону «Про ЦОВВ» навести усі ЦОВВ зі спеціальним

⁵ В Концепції пропонувалось, що статус ЦОВВ зі спеціальним статусом встановлюється окремими законами України, проте в Указі Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 № 1572/99 «закон» було змінено поняттям «законодавство», у зв'язку з чим розширено перелік нормативно-правових актів, якими може бути врегульовано статус ЦОВВ зі спеціальним статусом, до підзаконних нормативно-правових актів, а отже і потенційний перелік таких ЦОВВ зі спеціальним статусом.

⁶ До ЦОВВ зі спеціальним статусом було віднесено: Антимонопольний комітет України, Державну податкову адміністрацію України, Державну митну службу України, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, Національну комісію регулювання електроенергетики України, Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку України, Державний департамент України з питань виконання покарань, Фонд державного майна України, Службу безпеки України, Управління державної охорони України, Головне управління державної служби України.

⁷ До прикладу, спеціальним статус, відповідно до Указу Президента України від 28.04.2007 № 365/2007 «Про внесення змін до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573», втратили Антимонопольний комітет України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Служба безпеки України та Управління державної охорони України.

⁸ Міністерство економіки України відповідно до Указу Президента України від 23.10.2000 № 1159/2000 «Про Міністерство економіки України» було віднесено до ЦОВВ зі спеціальним статусом, який залишався незмінним до 2011 року.

статусом, оскільки в більшості випадків коли такі органи створювались, внесення змін до зазначеного Закону не відбувалось⁹, що суперечить предмету та меті правового регулювання Закону «Про ЦОВВ».

Разом з тим, жодних критеріїв або підстав віднесення цих органів до ЦОВВ зі спеціальним статусом положення ст. 24 та Закону «Про ЦОВВ» в цілому не містять. В ст. 24 Закону «Про ЦОВВ» скоріше просто констатовано, що прямо перераховані органи є ЦОВВ зі спеціальним статусом, а інші можуть бути утворені КМУ або утворені відповідно до закону. У зв'язку з цим, науковцями і надалі зверталась увага на відсутність критеріїв або умов віднесення того чи іншого ЦОВВ до ЦОВВ зі спеціальним статусом [5, с. 137–138; 7, с. 116].

Упорядкування системи ЦОВВ зі спеціальним статутом необхідно розпочинати з вироблення критеріїв їх виокремлення, законодавче закріплення і дотримання яких дозволить чітко встановити їх місце в системі ЦОВВ, без її розбалансування шляхом внесення зайвої організаційної та ієрархічної плутанини. З урахуванням цього слід здійснити критичний аналіз критеріїв виокремлення ЦОВВ зі спеціальним статусом, що зустрічаються в літературі.

1. Утворення відповідно до Конституції України. Окремі державні органи безпосередньо зазначаються в Конституції України, у зв'язку з чим необхідним є, по-перше, визначення їх місця в системі суб'єктів публічної влади України¹⁰, та, по-друге, врахування притаманних ним особливостей. Проте, вочевидь не всі державні органи, передбачені Конституцією України, належать до органів виконавчої влади та не всі можна віднести до ЦОВВ зі спеціальним статусом. Серед державних органів, функціонування яких передбачається Конституцією України до ЦОВВ зі спеціальним статусом відносять АМКУ, Фонддержмайна та Держкомтелерадіо, функціональне призначення яких однозначно свідчить про їх належність саме до ЦОВВ¹¹, а встановлений Конституцією України порядок призначення їх керівників, а також особливості підпорядкування вирізняє їх серед інших ЦОВВ.

Загалом, сам лише факт наявності в положеннях Конституції України вказівки на окремий державний орган або організаційно-правову форму їх утворення не свідчить про їх спеціальний статус. В протилежному б випадку зважаючи на наявність в Конституції України вказівки на міністерства та інші ЦОВВ (п.п. 9¹-9² ст. 116, ч. 3 ст. 117, ст. 120 [8]), їх всіх можливо було відносити до ЦОВВ зі спеціальним статусом.

2. Утворення відповідно до законів України. ЦОВВ зі спеціальним статутом утворюються й відповідно до законів України у двох випадках. Перший – є найбільш поширеним випадком та передбачає утворення конкретних ЦОВВ зі спеціальним статусом законами України. При цьому, є закони безпосередньо присвячені конкретним ЦОВВ зі спеціальним статусом, як наприклад, «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [11], «Про Національне антикорупційне бюро України» [12], так і закони, присвячені регулювання окремих сфер, як наприклад, «Про запобігання корупції» [13], «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» [14] тощо. Заслуговує на увагу той факт, що серед конституційних органів, які належать до ЦОВВ зі спеціальним статутом лише АМКУ та Фонддержмайна діють відповідно до профільних законів України [15, 16], в той час як статус Держкомтелерадіо визначено Положенням, затвердженим КМУ [17]. Другий – коли законами України передбачається спеціальний статус ЦОВВ із посиланням на їх функціональний відповідник, без зазначення їх назви. Наприклад, Законом України «Про лікарські засоби» передбачено функціонування ЦОВВ зі спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері створення, допуску на ринок, контролю якості, безпеки та ефективності лікарських засобів (п. 64 ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 112); Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [18], зі змінами внесеними Законом України від 22.05.2024 № 3728-IX [19], – ЦОВВ зі спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення

⁹ Перелік ЦОВВ зі спеціальним статутом, визначений ст. 24 Закону «Про ЦОВВ» доповнювався лише двічі, вперше – Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг»), вдруге – Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку»). Крім того, ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» було доповнено положеннями щодо Національного антикорупційного бюро України, згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України», але при цьому до назви та абз. 1 ч. 1 цієї статті змін внесено не було.

¹⁰ Наприклад, в Конституції України опосередковано, через вказівку на посади міністрів, згадуються міністерства оборони України, закордонних справ, внутрішніх справ, але питання щодо їх місця в системі суб'єктів публічної влади України та органів виконавчої влади зокрема не стоїть.

¹¹ Антимонопольний комітет України в положеннях Закону України «Про Антимонопольний комітет України» визначається не органом виконавчої влади, а державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель. Про його належність до ЦОВВ йдеться лише у положеннях Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та Схемі спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади КМУ через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою КМУ від 10.09.2014 № 442.

(п. 7 ч. 1 ст. 2). Якщо в першому випадку твердження про спеціальний статус ЦОВВ є логічним, адже безпосередньо законами визначається статус не всіх ЦОВВ, то другий випадок викликає ряд питань, оскільки фактично повноваження усіх ЦОВВ визначаються законами, із зазначенням їх функціонального відповідника. Враховуючи це, утворення ЦОВВ окремим законом України, із встановленням їх назви (а не функціонального відповідника), може свідчити про наявність у них спеціального статусу.

3. Компетенція. Як центральний елемент адміністративно-правового статусу будь-якого суб'єкта публічної влади компетенція відображає надані повноваження, які реалізуються в межах визначеного предмета відання для виконання визначених функцій держави [20, с. 161]. У зв'язку з тим, що кожен орган влади, у тому числі ЦОВВ, має власну компетенцію, визначений обсяг повноважень, коло предметів відання та функцій, які не можуть дублюватись в інших органах, розглядати компетенцію як критерій визначення ЦОВВ зі спеціальним статусом недоцільно, адже у такому випадку усі ЦОВВ повинні мати спеціальний статус. Критерієм визначення наявності спеціального статусу у ЦОВВ, пов'язаним із компетенцією, може бути обсяг функціональних повноважень відповідного ЦОВВ. За загальним правилом, встановленим абз. 1 ч. 2 ст. 1 Закону «Про ЦОВВ» міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші ЦОВВ виконують окремі функції з реалізації державної політики [6]. Аналогічне положення міститься і в ч. 1 ст. 16 зазначеного Закону. ЦОВВ зі спеціальним статусом, наряду з міністерствами, забезпечують і формування, і реалізацію державної політики у відповідних сферах, наприклад, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів. Хоча і тут є виключення. Наприклад, Фонддержмайна лише реалізує державну політику у відповідних сферах, хоча є ЦОВВ із спеціальним статусом, а НАДС забезпечує як формування, так і реалізує державну політику у сфері державної служби (ст. 13 Закону України «Про державну службу» [21]), але спеціального статусу немає.

Притаманними ЦОВВ зі спеціальним статутом й особливості застосування інструментів публічного адміністрування. В частині нормативних актів О.І. Лавренова відзначає, що особливістю ЦОВВ зі спеціальним статусом є те, що всі вони наділені правом видавати нормативно-правові акти [7, с. 118], оскільки ЦОВВ, згідно з ч. 1 ст. 23 Закону «Про ЦОВВ», видають лише накази організаційно-розпорядчого характеру. Хоча, О.П. Хамходера щодо наказів «організаційно-розпорядчого характеру», влучно зауважує, що їх спрямованість актів переважно на вирішення внутрішніх питань, не виключає їх нормативності [22, с. 231]. ЦОВВ зі спеціальним статусом уповноважені видавати нормативні акти зовнішньої спрямованості, що і вирізняє їх серед інших ЦОВВ, наприклад, НАЗК має право приймати з питань, що належать до його компетенції, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти (п. 5 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» [13]). Адміністративні акти приймаються (вчиняються) ЦОВВ зі спеціальним статусом в загальному порядку.

4. Підконтрольність та підзвітність. В першу чергу слід відзначити, що Закон «Про ЦОВВ» поняттями «підконтрольність» та «підзвітність» не оперує. Проте, аналіз положень ч. 2 ст. 1, п. 9 ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [23] свідчить, що міністерства та інші ЦОВВ відповідальні перед КМУ, підзвітні та підконтрольні йому. Своєю чергою, ЦОВВ не підконтрольні та підзвітні КМУ вирізняються серед інших ЦОВВ, а тому можуть мати відповідно до цього спеціальний статус. Підтвердження цього є положення ч. 8 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [23], які визначають особливості відносин КМУ з окремими ЦОВВ можуть визначатися законами України. Наприклад, НАЗК відповідальне перед Верховною Радою України і підконтрольне їй та підзвітне КМУ (ч. 2 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» [13]); НАБУ контролюється комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого відноситься боротьба з корупцією і організованою злочинністю (ч. 1 ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [12]).

5. Спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації. Аналіз цього критерію необхідно розпочати із констатації того, що повноваження щодо ЦОВВ, у тому числі зі спеціальним статусом, належать КМУ, що повністю кореспондує конституційним положенням наведеним у п.п. 9¹-9² ст. 116. Якщо раніше порядок утворення ЦОВВ характеризувався неузгодженістю, протягом останнього десятиліття КМУ безпосередньо реалізує це повноваження¹² (наприклад, утворення НАЗК [9], Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей [24]). У зв'язку з цим, усі ЦОВВ, у тому числі зі спеціальним статусом, утворюються КМУ, що виключає застосування цього у якості критерію наявності спеціального статусу. З іншого боку, зрозуміло, що утворення КМУ відповідного ЦОВВ зі спеціальним статусом відбувається на виконання або Конституції України, або закону України, що вже розглянуто у якості окремого критерію.

Реорганізація та ліквідація ЦОВВ зі спеціальним статусом має здійснюватися аналогічно порядку їх утворення, хоча на законодавчому рівні це не закріплено. Ю.В. Ващенко відзначала, що в Законі «Про

¹² Відповідно до абз. 2 п. 1 Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою КМУ від 20.10.2011 № 1074, його дія поширюється на центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом та їх територіальні органи, крім випадків, коли Конституцією та законами України визначені інші особливості порядку їх утворення, реорганізації або ліквідації.

ЦОВВ» не визначено порядок реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, що є серйозною прогалиною [5, с. 132]. З урахуванням цього реорганізація та ліквідація ЦОВВ зі спеціальним статусом здійснюється у загальному порядку¹³. У зв'язку з цим, відсутні як юридичні, так і фактичні підстави їх використання як критерію визначення спеціального статусу.

6. Спрямування і координування безпосередньо КМУ. Існує думка, що ЦОВВ зі спеціальним статутом, діяльність яких спрямовується і координується КМУ безпосередньо, відповідно до п. 1 розділу III Схеми, затвердженої постановою КМУ від 10.09.2014 № 442 [25]. Ймовірно, що підставою висловлення такої позиції є той факт, що більшість ЦОВВ зі спеціальним статусом, зазначені в Схемі, спрямовуються і координуються безпосередньо КМУ, але КМУ безпосередньо спрямовує і координує й інші ЦОВВ, наприклад, БЕБ спрямовується і координується КМУ, але не належить до ЦОВВ зі спеціальним статутом. Проте, є ЦОВВ зі спеціальним статутом, які спрямовуються і координуються через міністрів, наприклад, Національна комісія зі стандартів державної мови спрямовується і координується через міністра освіти і науки України (ч. 3 ст. 43 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [26]). У зв'язку з цим, цей критерій не свідчить про наявність спеціального статусу у ЦОВВ.

7. Організаційно-правова форма, в якій утворено відповідний ЦОВВ. З цього приводу в літературі сформувався однозначна позиція про те, що спеціальність статусу передбачає можливість органу мати назву, що відрізняється від наявних у системі, однак підкреслює специфічність його завдань та повноважень [27, с. 285]. Іншими словами, варіативність назви ЦОВВ зі спеціальним статусом не обмежується положеннями Закону «Про ЦОВВ», що визначають їх систему та організаційно-правові форми. Не викликає сумнівів і логічність обраного підходу, оскільки в протилежному випадку виникла б необхідність вносити численні зміни до законодавства лише з метою приведення їх назв у відповідність із Законом «Про ЦОВВ» або, навпаки, стримувало б реформу системи ЦОВВ¹⁴.

У зв'язку з цим, ЦОВВ зі спеціальним статутом утворюються в різних організаційно-правових формах, зокрема як *служби* (Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України [28], Державна служба захисту критичної інфраструктури та забезпечення національної системи стійкості України [29]); *агентства* (НАЗК [13], Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів [11]); *комітети* (АМКУ [15], Держкомтелерадіо [17]); *комісії* (наприклад, Національна комісія зі стандартів державної мови [26], Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [30], Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку [31], Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей [14]); *фонди* (наприклад, Фонддержмайна [16]); *бюро* (наприклад, НАБУ [12]). Отже, ЦОВВ зі спеціальним статутом утворюються як у формі «звичайних» ЦОВВ, так і в інших формах. З урахуванням цього та зважаючи на кількість ЦОВВ зі спеціальним статутом видається, що їх система вимагає також певного структурування, без дублювання організаційно-правових форм, в яких утворюються «звичайні» ЦОВВ.

Поряд з цим, О.Є. Панфілов та О.П. Хамходера обґрунтовують існування протилежного прикладу, зокрема, що на центральному рівні виконавчої влади (виходячи із нормативних та доктринальних засад його сучасного існування) під назвою «комісії» можуть бути створені тільки ЦОВВ зі спеціальним статусом [27]. До речі, користуючись напрацюванням зазначених вчених у якості методологічного підґрунтя цілком ймовірно, що і «бюро» як вид інших ЦОВВ, передбачених ч. 1 ст. 16 Закону «Про ЦОВВ» [6], зокрема Національне антикорупційне бюро України, яке є ЦОВВ зі спеціальним статусом¹⁵ (абз. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [12]). Але, поряд з цим, БЕБ є «звичайним» ЦОВВ (абз. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» [32]), а ДБР визначається державним правоохоронним органом, до гарантій діяльності якого забезпечується зокрема його спеціальним статусом (ч. 1 ст. 1, п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [33]). Отже, організаційно-правову форму можна розглядати лише як додатковий критерій віднесення до ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Висновки та перспективи. У підсумку проведеного аналізу необхідно зазначити, що ЦОВВ зі спеціальним статусом відводиться важливе місце в системі ЦОВВ, наряду з міністерствами та іншими ЦОВВ. Кількість ЦОВВ зі спеціальним статутом, їх активне утворення, та функціональне призначення зумовлюють необхідність їх упорядкування, що повинно розпочатись з вироблення критеріїв їх виокремлення, їх

¹³ Це підтверджується положеннями абз. 2 п. 1 Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою КМУ від 20.10.2011 № 1074.

¹⁴ До прикладу, виключення «комітетів» як виду ЦОВВ вимагає внесення змін до Конституції України, оскільки існуючі комітети – Антимонопольний комітет України та Державний комітет телебачення і радіомовлення України є конституційними органами. Навряд чи мета внесення таких змін є пропорційною зміні Конституції України, тим більш враховуючи ускладнений порядок внесення таких змін та невизначену потенційну необхідність таких змін у подальшому, адже з часом й оновлений перелік видів ЦОВВ може зазначити змін.

¹⁵ Водночас, Національне антикорупційне бюро України як ЦОВВ зі спеціальним статусом відсутній в Схемі спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади КМУ через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою КМУ від 10.09.2014 № 442.

законодавчого закріплення і подальшого правозастосовного втілення. В результаті критичного аналізу критеріїв виокремлення ЦОВВ зі спеціальним статусом обґрунтовано, що про спеціальний статус ЦОВВ може свідчати утворення ЦОВВ відповідно до Конституції та законів України; обсяг функціональних повноважень, а саме забезпечення формування та реалізації державної політики в одній або декількох сферах; спеціальна підконтрольність та підзвітність. Заперечується використання у якості критеріїв визначення ЦОВВ зі спеціальним статусом компетенції; порядку утворення, реорганізації, ліквідації; спрямування і координування безпосередньо КМУ; організаційно-правову форму створення ЦОВВ.

Перспективними напрямками подальших досліджень є визначення загальних ознак ЦОВВ зі спеціальним статусом, підстав їх утворення та особливостей функціонування.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. Дата оновлення: 28.05.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#top> (дата звернення 01.08.2024).
2. Просистему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 № 1572/99. Дата оновлення: 09.04.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99/ed20060409#Text> (дата звернення 01.08.2024) (втратив чинність).
3. Бріт О.С. Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 26. С. 206–213. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2005_26_40 (дата звернення 01.08.2024).
4. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 № 1573/99. Дата оновлення: 15.12.1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1573/99/ed19991215#top> (дата звернення 01.08.2024) (втратив чинність).
5. Ващенко Ю.В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: проблеми правової природи та перспективи реформування. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). Ювілейний. С. 122–141. URL: <https://applaw.net/index.php/journal/article/view/398> (дата звернення 01.08.2024).
6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. Дата оновлення: 22.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#top> (дата звернення 01.08.2024).
7. Лавренова О.І. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 115–119. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2016_8_23 (дата звернення 01.08.2024).
8. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення 01.08.2024).
9. Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції : постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 118. Дата оновлення: 18.03.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.08.2024).
10. Деякі питання Національної комісії зі стандартів державної мови: постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 06.11.2019 № 911. Дата оновлення: 06.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.08.2024).
11. 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. Дата оновлення: 16.05.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#Text> (дата звернення 01.08.2024).
12. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. Дата оновлення: 10.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text> (дата звернення 01.08.2024).
13. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Дата оновлення: 04.05.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 01.08.2024).
14. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор : Закон України від 14.07.2020 № 768-IX. Дата оновлення: 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#n134> (дата звернення 01.08.2024).
15. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. Дата оновлення: 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#top> (дата звернення 01.08.2024).
16. Про Фонд державного майна України : Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI. Дата оновлення: 21.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text> (дата звернення 01.08.2024).
17. Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України : постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 13.08.2014 № 341. Дата оновлення: 30.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.08.2024).
18. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII. Дата оновлення: 11.02.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19/ed20240211#Text> (дата звернення 01.08.2024).

19. Про внесення змін до деяких законів України щодо вирішення нагальних питань у сфері охорони здоров'я та соціальної сфері : Закон України від 22.05.2024 № 3728-IX. Дата оновлення: 22.05.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3728-20#top> (дата звернення 01.08.2024).

20. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред. : акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової. Одеса : Фенікс, 2023. 792 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.25545> (дата звернення 01.08.2024).

21. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 30.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 01.08.2024).

22. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус державної інспекції як центрального органу виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2014. 269 с.

23. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Дата оновлення: 08.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення 01.08.2024).

24. Про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей : постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 № 891. Дата оновлення: 01.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/891-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.08.2024).

25. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. Дата оновлення: 14.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.08.2024).

26. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII. Дата оновлення: 27.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#top> (дата звернення 01.08.2024).

27. Панфілов О.Є., Хамходера О.П. Комісія як новий вид центральних органів виконавчої влади: осмислення нормативних змін. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 282–286. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-7/73> (дата звернення 01.08.2024).

28. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23.02.2006 № 3475-IV. Дата оновлення: 28.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15#Text> (дата звернення 01.08.2024).

29. Про утворення Державної служби захисту критичної інфраструктури та забезпечення національної системи стійкості України : постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2022 № 787. Дата оновлення: 12.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.08.2024).

30. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22.09.2016 № 1540-VIII. Дата оновлення: 07.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text> (дата звернення 01.08.2024).

31. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку : Закон України від 16.12.2021 № 1971-IX. Дата оновлення: 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1971-20#Text> (дата звернення 01.08.2024).

32. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. Дата оновлення: 30.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#top> (дата звернення 01.08.2024).

33. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#top> (дата звернення 01.08.2024).