

## КОМІСІЯ ЯК НОВИЙ ВИД ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ОСМИСЛЕННЯ НОРМАТИВНИХ ЗМІН

### COMMISSION AS A NEW TYPE OF CENTRAL EXECUTIVE AUTHORITIES: COMPREHENSION OF NORMATIVE CHANGES

Панфілов О.Є., к.ю.н.,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національний університет «Одеська юридична академія»

Хамходера О.П., к.ю.н.,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національний університет «Одеська юридична академія»

Наукова стаття присвячена дослідженню змін законодавства, пов'язаних із запровадженням нового виду центральних органів виконавчої влади (*далі – ЦОВВ*). Здійснено короткий огляд всієї апаратної системи виконавчої влади; мережу центральних органів виконавчої влади запропоновано розглядати за схемою: міністерства, «інші ЦОВВ» та ЦОВВ зі спеціальним статусом. Під час характеристики «інших ЦОВВ» акцентовано на існуванні проблем конвергенції функцій, дисонансу назв та фактичного виходу за межі нормативно передбачених загальних найменувань. Розкрито техніко-юридичну сторону доповнення переліку «служби, агентства, інспекції» ще однією інституцією – «комісією»; оцінено факт легальної невизначеності функціональних особливостей новоствореного виду органів. Здійснено етимологічний та прикладний аналіз терміну «комісія» і зроблено висновок, що ним позначається організаційна, а не функціональна специфіка певного утворення. З'ясовано: а) законодавчі зміни (якими уведено «комісії») були пов'язані із позитивно-правовим закріпленням становлення / оновлення природи Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (*далі – Регулятор*); б) останній наприкінці 2019 року включений до кола ЦОВВ зі спеціальним статусом. Обстоюється позиція про те, що запровадження нового виду «інших ЦОВВ» у зв'язку із оновленням статусу Регулятора є наслідком абсолютного нерозуміння системи ЦОВВ (сплутування її підсистем). Констатовано відсутність згадок про Регулятора у Постанові Уряду «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»; натомість Національна комісія зі стандартів державної мови та Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей містяться у нормативному переліку ЦОВВ, що свідчить про негармонійність законного та підзаконного впорядкування правового буття «комісій». Проаналізовано причини не введення названого виду органів до кола «інших ЦОВВ» під час створення Національної комісії зі стандартів державної мови (яке трапилося раніше модифікації зі статусом Регулятора). Обґрунтовується теза про відсутність (фактичну і змістовно-перспективну) «інших ЦОВВ» із найменуванням «комісія», штучно-ситуативний характер його закріплення; наголошується, 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.

**Ключові слова:** спеціальний статус, служба, агентство, інспекція, комісія, національна комісія.

The scientific article is devoted to the study of changes in legislation related to the introduction of a new type of central executive authorities (hereinafter – CEA). A brief review of the entire apparatus system of executive authority was undertaken; the chain of central executive authorities is proposed to be considered according to the scheme: ministries, “other CEA”, CEA with special status. During the description of “other CEA” emphasis is placed on the existence of problems of convergence of functions, dissonance of names and the actual departure from the normatively provided common names. The technical and legal side of completing the list of “services, agencies, inspections” with another institution – “commission” is revealed; the fact of legal uncertainty of functional features of the newly created type of organs is estimated. An etymological and applied analysis of the term “commission” was made and it was concluded that it refers to the organizational rather than functional specifics of a particular entity. Found out: a) legislative changes (which introduced “commissions”) were related to the positive legal consolidation of the formation/renewal of the nature of the National Commission for State Regulation of Energy and Utilities (hereinafter – the Regulator); b) the latter at the end of 2019 was included in the circle of CEA with a special status. It is argued that the introduction of a new type of “other CEA” in connection with the update of the status of the Regulator is the result of an absolute misunderstanding of the CEA system (confusion of its subsystems). It is stated that there is no mention of the Regulator in the Government Resolution “On optimization of the system of central executive authorities”; instead, the National Commission for State Language Standards and the Commission for the Regulation of Gambling and Lotteries are included in the normative list of CEA, which indicates the disharmony between legal and sublegislative regulation of the legal existence of “commissions”. The reasons for not introducing this type of bodies to the circle of “other CEA” during the creation of the National Commission on State Language Standards (which occurred before the modifications with the status of the Regulator) are analyzed. The thesis about the absence (actual and substantive-perspective) of “other CEA” with the name “commission”, the artificial-situational nature of its consolidation is substantiated; it is emphasized that at the central level of executive authority (based on the normative and doctrinal principles of its modern existence) under the name of “commission” can be created only CEA with a special status.

**Key words:** special status, service, agency, inspection, commission, national commission.

**Постановка проблеми.** Гармонійність системи органів виконавчої влади має важливе значення для забезпечення ефективності та результативності здійснення публічного адміністрування в Україні. Однак вказана система піддається численним (детермінованим і об'єктивними, і суб'єктивними чинниками) структурно-функціональним змінам, не всі з яких позитивно впливають на якість виконавчо-розпорядчої активності та раціональність інституційних зв'язків. Відповідні проблеми ставали предметом наукових пошуків багатьох учених-адміністративістів, як-от: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, О.В. Кузьменко, О.І. Лавренова та інші. Попри суттєву розробленість організаційно-апаратної

сторони виконавчої влади, існування стійкого доктринального підґрунтя для відповідної царини, у 2019 р. тут з'явилося додаткове і поки що не розглядуване фахівцями пізнавальне завдання, яке пов'язане із виникненням нових ЦОВВ – «комісій» – та вирішення якого потребує короткого огляду всієї системи органів виконавчої влади.

**Мета статті** – вивчити / проаналізувати статусну специфіку, роль, передумови та наслідки виникнення «комісій» як нового виду ЦОВВ.

**Виклад основного матеріалу.** Конституція України закріпила, що окремою гілкою влади є виконавча; вона представлена найбільш численною групою державних органів, що виступають функціонально-галузевими носі-

ями повноважень у сфері здійснення виконавчої влади в державі. У контексті дослідження причин складної ієрархічної підпорядкованості та взаємозв'язку органів виконавчої влади (*далі – ОВВ*) важко не погодитись із В.Б. Авер'яновим, який пояснював: «особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає у тому, що саме в процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку» [1, с. 17]. Належне та ефективне здійснення виконавчої влади неможливе без існування складного механізму, якісне нормативне регулювання злагодженого функціонування якого суттєво впливає на соціально-економічний та політичний стан країни.

Первинна видова диференціація органів виконавчої влади здійснена на рівні Основного Закону, але він (оперуючи лише загальними поняттями) не встановлює вичерпного переліку організаційно-правових форм ОВВ. Конституція України, закріплюючи засади суспільного життя та організації публічної влади, являється висхідним правовим підґрунтям для адміністративного статусу комісій (як і інших спеціальних підгруп публічних адміністрацій [2, с. 61–62]), але нею не виділяється і не має виділятися досліджуваний вид державних інституцій, що зумовлено фундаментальним характером приписів. Адже основоположний акт законодавства не може охопити весь масив питань, які потребують правового регулювання, а закріплює лише базисні положення, які знаходять свій розвиток у законах та інших нормативно-правових актах.

Відповідно до конституційно-правових норм в Україні сформована і функціонує трирівнева система ОВВ, до якої належать: Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 114 Конституції України), центральні та місцеві органи виконавчої влади (ст. 114, 118, 120 Конституції України) [3].

Центральні органи виконавчої влади займають другий рівень у диференційованій системі і викликають найбільший предметний інтерес, оскільки вказані організаційні структури піддаються постійному нормативному реформуванню в процесі оптимізації та удосконалення системи і механізмів публічного адміністрування. У контексті визначення місця та ролі ЦОВВ слід враховувати теоретико-методологічні позиції про те, що повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави. Однак завданням ЦОВВ, на відміну від Кабінету Міністрів України (повноваження якого теж мають загальнодержавний характер і поширюються на вирішення питань публічного адміністрування у різних сферах державної політики), є формування та реалізація державної політики в одній чи декількох сферах (міністерства), а також виконання окремих функцій з реалізації державної політики (інші центральні органи виконавчої влади).

Організація, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України визначається Конституцією України та Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» (*далі – Закон № 3166-VI*). Відповідно до останнього система центральних органів виконавчої влади є складником системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Систему центральних органів виконавчої влади складають *міністерства України* (*далі – міністерства*), *«інші центральні органи виконавчої влади»*<sup>1</sup> (*які утворюються як служби, агентства, інспекції, комісії та ЦОВВ зі спеціальним статусом*)<sup>2</sup> [4].

Надаючи загальну характеристику елементам системи ЦОВВ, нагадаємо, що *міністерство* є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України (ч. 1 ст. 6 Закону № 3166-VI). Наявність у міністерств повноважень щодо формування та реалізації державної політики означає їх особливе місце (особливе, але не головне чи превалююче), вони є ніби логічним продовженням Кабінету Міністрів України, здійснюючи діяльність, яка покладена на Уряд, однак спеціалізовано – в одній чи декількох сферах.

Як вже було сказано вище, окрім міністерств, систему ЦОВВ складають також «інші ЦОВВ» та ЦОВВ зі спеціальним статусом. Характеризуючи першу із цих підгруп, Закон № 3166-VI чітко встановив, що центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії, а також, що їх діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством (ст. 16). Сутнісні відмінності, які дозволяють частково розмежувати зазначені організаційно-правові форми «інших ЦОВВ», закріплені в Законі № 3166-VI і розкриваються через три силогізми ролей: якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, він утворюється як *служба*; якщо управління об'єктами державної власності – *агентство*; якщо контроль і нагляд за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства – *інспекція*. Принагідно зауважимо, що нормативно-правове розмежування відповідних інституцій не виключає існування конвергенції функцій і дисонансу назв у системі «інших ЦОВВ» (Державна податкова *служба*, Державна аудиторська *служба* та інші). Відносно вказаного проблемного аспекту дослідниками зазначається: «в ч. 2 ст. 17 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» для розмежування назв інших ЦОВВ застосовано показник не виключності, а переважності («більшість функцій»). Варто наголосити, що головним при цьому все-таки має залишатися сутнісний критерій, що є важливішим за формальний (кількісний)» [2, с. 31]. Таким чином, не чітке дотримання правила функціонального розмежування назв ЦОВВ певною мірою має раціональне практичне обґрунтування, однак не виключає справедливості зауважень щодо цього. Останні ж додатково можуть посилюватися численними випадками створення / існування «інших ЦОВВ» із непередбаченою нормативно загальною назвою: адміністрація, фонд, інститут. Наприклад: *Адміністрація Державної прикордонної служби України*, *Український інститут національної пам'яті*, *Пенсійний фонд України* тощо. Зазначений факт не створює кардинальної проблеми, але є свідченням формального відступу від змісту закону та вносить елемент дисгармонії у систему ЦОВВ, ускладнюючи її сприйняття; адже у ч. 1 ст. 16 Закону № 3166-VI перелік назв, які можуть мати «інші ЦОВВ», вказаний вичерпно, натомість фактично існують органи і з відмінними загальними найменуваннями.

Повертаючись до аналізу нормативного розмежування видів «інших ЦОВВ», нагадаємо, що традиційний перелік «служби, агентства, інспекції» був доповнений терміном «комісії». Вказані законодавчі нововведення породили значний теоретико-прикладний інтерес (передусім у кон-

<sup>1</sup> Тут і далі по тексті під «інші ЦОВВ» мається на увазі окремий вид органів в системі ЦОВВ (тобто «інші ЦОВВ» – це ті, які утворюються як служби, агентства, інспекції, комісії).

<sup>2</sup> Хоча в Законі № 3166-VI ЦОВВ зі спеціальним статусом прямо не відокремлюються від «інших ЦОВВ» (навпаки, об'єднані із ними в одному розділі), ми вважаємо за необхідне їх виокремити, оскільки вони володіють суттєвою специфікою – і організаційною, і функціональною (наприклад, зазвичай формують політику у «своїй» сфері діяльності, подібно до міністерств – тому вони і не можуть належати до «інших» з огляду на зміст ч. 2 ст. 1 Закону № 3166-VI).

тексті їх доцільності та зваженості), адже існуюча система розрізнення «інших ЦОВВ» за функціональним критерієм не піддавалась змінам з 2010 року<sup>3</sup>.

Першочергово на себе звертає увагу той факт, що в Законі № 3166-VI не закріплено функціональної специфіки групи органів, іменованих «комісії» (про таку специфіку ми повинні здогадатися або, точніше, – придумати її, бо законодавець, переконані, стосовно неї не задумувався); виходить, до нормативно-правового акта була введена нова категорія, яка не отримала ніякого змістовного (власного сутнісного) навантаження. Спробуємо з'ясувати правильність / хибність зазначеного судження і ймовірні причини алогічності нормотворення.

Взагалі слово «комісія» з латинської перекладається як доручення. В Юридичній енциклопедії наведено таке значення цього терміну: «Уповноважена група осіб, обрана чи призначається для виконання тимчасового або постійного доручення чи попередньої розробки будь-якого питання, а також виконання організаційних заходів (пр. виборча комісія, експертна комісія, тимчасова слідча комісія та інші) ...» [5]. Як бачимо, «комісіями» іменуються чимало утворень із неоднорідними цільовими, компетенційними, темпоральними, галузевими характеристиками. Спільною ж для них є ознака не напряму діяльності, а організаційної форми буття – колегіальність («група осіб») прийняття рішень. Ця, виявлена на основі загальнотеоретичних (навіть філологічних) положень, ознака підтверджується шляхом перевірки структурних особливостей всіх інших «комісій» в публічному апараті: Комісії з питань вищого корпусу державної служби, конкурсних і дисциплінарних комісій, поліцейських комісій, Національної комісії з питань закордонних українців, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій тощо. Отже, якщо виходити з етимологічної характеристики та прикладного дослідження вказаного поняття, то під назвою «комісія» має діяти інституція, яка створена спеціально для гуртового (спільного, колективного, групового) виконання певного поставленого завдання (розробки будь-якого конкретного питання, здійснення організаційних заходів). Отже, можна зробити висновок, що «комісія» – швидше відображення структурної специфіки того чи іншого утворення, а тому і постановка питання про ймовірну функціональну особливість нового виду «інших ЦОВВ» виявляється помилковою. Первинної критики заслуговує не відсутність легальної фіксації пріоритетного напряму діяльності комісій (подібно до того, як він закріплений для служб, агентств та інспекцій), а сам лише факт їх (виокремлюваних на основі іншого критерію) включення в один перелік із службами, агентствами та інспекціями. Подібним чином «логічно» було б доповнити формально-змістовну класифікацію норм «зобов'язуючі, заборонні, уповноважуючі, стимулюючі, рекомендаційні» посиленням на «тимчасові», «матеріальні» чи «локальні» приписи.

Переходячи до позитивістських реалій, виявляємо, що введення «комісій» до Закону № 3166-VI здійснено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг» № 394-IX від 19 грудня 2019 року (далі – Закон № 394-IX). Зазначений акт вищої юридичної сили прийнято, зокрема, з метою приведення у відповідність до Конституції України статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг на виконання Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 р. № 5-п/2019. Річ у тім, що до грудня 2019 року Регулятор мав статус постійно діючого незалежного державного колегіального органу [6], однак з ана-

лізу положень його статусного закону можна було зробити висновок про те, що за функціональним призначенням, сферою діяльності, компетенцією дана комісія має ознаки центрального органу виконавчої влади. Зокрема, до її завдань належить формування цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг та реалізація відповідної політики, формування та реалізація державної політики у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та центрального водовідведення, а згідно з чинним законодавством формування та реалізація державної політики у певній сфері покладаються на центральні органи виконавчої влади. «Конституційний Суд України вважає, що утворення постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності, повноваженнями має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується Кабінету Міністрів України і не належить до системи органів виконавчої влади, не узгоджується з Конституцією України. Основний Закон України допускає утворення органу державної влади, який здійснюватиме державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, як центрального органу виконавчої влади ...» [7].

Законом № 394-IX Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг було наділено статусом постійно діючого центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який утворюється Кабінетом Міністрів України [8], тобто Регулятор зараховувався до системи ЦОВВ. У зв'язку з цим прослідковуємо-реконструємо наступні мотиви законодавця: якщо вводиться новий орган до системи ЦОВВ, який містить у назві слово «комісія» – потрібно синхронізувати інші нормативні приписи із такими змінами та закріпити «комісії» як один із видів ЦОВВ. Однак за такого підходу не враховано один важливий аспект – Регулятора було віднесено до **ЦОВВ зі спеціальним статусом**, які становлять окрему підгрупу органів в системі ЦОВВ та повинні відрізнятися від «інших ЦОВВ». Здійснення описаних трансформацій свідчить про абсолютне неузгодження системи ЦОВВ і відсутність обґрунтованих підстав для нормативного виокремлення «комісій», що може стати причиною неоднозначного тлумачення норм, породити пізнавальні та правозастосовні труднощі.

Для подальшого аналізу контроверсійних змін законодавства варто зупинитись на характеристиці ЦОВВ зі спеціальним статусом. До цієї підгрупи належать наступні органи: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (ці органи прямо передбачені в ст. 24 Закону № 3166-VI, а перші три мають конституційний статус), Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національна комісія зі стандартів державної мови, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Спеціальність статусу полягає в особливих завданнях і повноваженнях, переважному регулюванні законами (а для деяких і конституційна зумовленість), спеціальному порядку утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Таким чином, вказані органи наділені якісно відмінними ознаками, які відрізняють їх від «інших ЦОВВ» і дозволяють виділяти в окрему групу.

<sup>3</sup> 9 грудня 2010 року – дата прийняття Указу Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», яким було оптимізовано систему ЦОВВ в рамках проведення чергового етапу адміністративної реформи.

Паралельно варто відмітити цікавий аспект: якщо звернутись до Постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» в останній редакції від 30.09.2020, де закріплений перелік ЦОВВ, то можна побачити, що Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, відсутня серед ЦОВВ [9], а на офіційному сайті Уряду Регулятор зазначений у розділі «Колегіальні органи» [10]. Таким чином, прийняття закону, який змінює статус органу, не супроводжувалось належним відображенням цих нововведень в інших нормативно-правових актах, зокрема в підзаконному акті, що закріплює схему спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади та містить систематизований актуальний перелік всіх ЦОВВ. Безперечно, наявність таких недоліків негативно впливає на якість законодавства загалом та свідчить про відсутність чітких стратифікаційних зв'язків між різними рівнями правового впорядкування ідентичних питань.

Все ж спробуємо встановити, чи справді в розширенні організаційно-правових форм ЦОВВ не було потреби та чи існує у системі функціонуючих «інших ЦОВВ» орган із загальною назвою «комісія». Для цього звертаємось до вже згаданої Постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442, де серед переліку ЦОВВ виявляємо дві комісії – Національну комісію зі стандартів державної мови (*далі – Мовна комісія*) та Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей.

Щодо Мовної комісії, то її завдання, статус і повноваження передбачені в Законі України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року № 2704-VIII [11], а утворений цей орган Постановою Кабінету Міністрів України від 6 листопада 2019 р. № 911 «Деякі питання Національної комісії зі стандартів державної мови» [12]. Таким чином, Національна комісія зі стандартів державної мови, яка є ЦОВВ зі спеціальним статусом, була утворена раніше, ніж Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Однак нормативно-правовими актами, які стосуються організаційних і функціональних аспектів Мовної комісії, не було внесено змін до ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», спрямованих на запровадження категорії «комісії» як назви одного з видів ЦОВВ, що пояснюємо наступними судженнями:

1. Відповідно до Положення про Національну комісію зі стандартів державної мови, вона є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра освіти і науки (п. 1). Тобто вказаний орган наділений спеціальним статусом, що дозволяє віднести його до окремої групи органів, відмінної від «інших ЦОВВ», які утворюються як служби, агентства, інспекції.

2. Спеціальність статусу передбачає можливість органу мати назву, що відрізняється від наявних у системі, однак підкреслює специфічність його завдань та повноважень. Підтвердженням цього є наявність в системі ЦОВВ зі спеціальним статусом органів під назвою «фонд», «комітет» та інші.

3. Особливості організації та порядок діяльності Мовної комісії, процедура призначення членів та припинення ними повноважень визначаються Положенням про комісію і відрізняються від тих, які закріплені для служб, агентств, інспекцій<sup>4</sup>, що є ще однією з ознак, підкреслюючих специфічність статусу Національної комісії зі стандартів державної мови і недопустимість знаку рівності між службою, агентством, інспекцією з одного боку та комісією – з іншого.

Саме тому під час створення Мовної комісії цілком справедливо не відбулося введення нового виду «інших ЦОВВ», адже законодавець чітко (сподіваємось) розрізняв «інші ЦОВВ» та ЦОВВ зі спеціальним статусом. Чому ж сталося по-іншому у сутнісно-ідентичній ситуації під час впорядкування статусу Регулятора? – питання риторичне.

Звернімо увагу і на іншу комісію, яка згадана у Постанові Уряду «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» – Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей. Згідно з Положенням про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2020 р. № 891, вказаний орган є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом [13], що лише підтверджує правильність вектору дослідження: під назвою «комісія» створюються лише ЦОВВ зі спеціальним статусом, а «інших ЦОВВ» з відповідним найменуванням просто не існує, тому введення такого підвиду органів до цієї системи і закріплення відповідної категорії в ст. 16 Закону не має ні теоретичного, ні прикладного підґрунтя, не є доцільним і не відповідає сучасним реаліям.

Відсутність фіксації в Законі № 3166-VI функціональних (або будь-яких інших) характеристик, які відрізняли б комісії від служб, агентств, інспекцій, свідчить про непослідовність змін та їх необґрунтованість. Складається враження, ніби, намагаючись підлаштувати законодавство під нововведення, що стосуються конкретного органу, нормотворець, ймовірно, взагалі не передбачав, які ж «більшість функцій» мають виконувати комісії, а тому як наслідок був запроваджений штучний вид органів, який немає ніякого змістовного та функціонального наповнення і потреба в існуванні якого відсутня.

**Висновки.** Ефективність діяльності органів виконавчої влади має суттєвий вплив на суспільні відносини і залежить від якості правового регулювання їх організації та функціонування. Суспільний розвиток є динамічним і законодавство повинно відповідати потребам існуючих трансформацій, а тому, відповідно, зазнає постійних змін під їх впливом. Однак не всі зміни до нормативно-правових актів мають позитивний характер, є змістовно та техніко-юридично досконалими. Законодачі новачки, пов'язані із введенням терміну «комісії» як однієї із організаційно-правових форм центральних органів виконавчої влади, є проявом непослідовності і недоречності метаморфоз нормативного масиву, що пояснюється різними причинами. По-перше, в існуючій системі «інших ЦОВВ» відсутній орган, який би підпадав під категорію «комісія», що була введена, як можна припустити, задля конкретного органу (Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), який не належить до «інших ЦОВВ». По-друге, новоінституційований Регулятор не був формально включений до системи ЦОВВ (яку дізнаємось завжди із Постанови Уряду). По-третє, згадані в Постанові № 442 Мовна комісія та Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей є ЦОВВ зі спеціальним статусом, тому теж не можуть бути прикладами досліджуваних інституцій. По-четверте, законодавчо не закріплено, які ж функції мають виконувати комісії і якими ознаками будуть наділені ці органи, однак з огляду на природу «комісій» говорити про їх функціональну специфіку взагалі безпідставно, що ще раз підтверджує їх недоречність серед «інших ЦОВВ» і є свідченням штучності цієї категорії. Комісії серед «інших ЦОВВ» як немає сьогодні, так і не може, та не повинно (на законотворччу перспективу) бути. Їх виникнення, на нашу думку, є результатом помилки (зумовленої нерозумінням системи ЦОВВ розробниками Закону № 394-IX).

<sup>4</sup> Наприклад, згідно з ч. 1 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. А відповідно до Положення про Національну комісію зі стандартів державної мови керівником Комісії є її Голова. Голову обирає Комісія з числа своїх членів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «ІН-Юре», 2002. 668 с.
2. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади : дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2014. 269 с.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення: 30.10.2020).
4. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 30.10.2020).
5. Юридична енциклопедія: В 6 томах / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Українська енциклопедія, 1998. Т. 4 : Н-П. 2002. 720 с.
6. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22 вересня 2016 року № 1540-VIII в ред. від 22.05.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text> (дата звернення: 30.10.2020).
7. Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 р. № 5-п/2019 у справі № 1-17/2018(5133/16) за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text> (дата звернення: 30.10.2020).
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 19 грудня 2019 року № 394-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/394-20#Text> (дата звернення: 30.10.2020).
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF> (дата звернення: 30.10.2020).
10. Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/catalog> (дата звернення: 30.10.2020).
11. Про забезпечення функціонування української мови як державної Закон України від 25 квітня 2019 року № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text> (дата звернення: 30.10.2020).
12. Деякі питання Національної комісії зі стандартів державної мови: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 листопада 2019 р. № 911. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 30.10.2020).
13. Про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2020 р. № 891. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/891-2020-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 30.10.2020).