

ПИТАННЯ ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ

QUESTION ABOUT FEATURES OF ADMINISTRATIVE LEGAL STATUS OF ANTIMONOPOLY COMMITTEE OF UKRAINE

Людькова І.І.,

*аспірант кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*

Поява нових актуальних теоретичних і практичних питань характеризується розвитком держави. Саме тому вони постійно обговорюються і стають предметом дискусій як серед науковців, так і серед практичних працівників. Одним із таких питань є особливості адміністративно-правового статусу Антимонопольного комітету України та доцільність його віднесення до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, правовий статус, статус, Антимонопольний комітет України, орган виконавчої влади, виконавча влада.

Появление новых актуальных теоретических и практических вопросов характеризуется развитием государства. Именно поэтому они постоянно обсуждаются и становятся предметом дискуссий как среди ученых, так и среди практических работников. Одним из таких вопросов является особенность административно-правового статуса Антимонопольного комитета Украины и целесообразность его отнесения к центральным органам исполнительной власти со специальным статусом.

Ключевые слова: административно-правовой статус, правовой статус, статус, Антимонопольный комитет Украины, орган исполнительной власти, исполнительная власть.

Emergence of new topical theoretical and practical issues is characterized by development of state. For this reason they constantly are discussed and become a subject of discussions both among scientists, and among practical workers. One of such questions is feature of administrative legal status of Antimonopoly committee of Ukraine and expediency of its reference to central executive authorities with special status.

Key words: administrative legal status, legal status, status, Antimonopoly committee of Ukraine, executive authority, executive power.

Актуальність теми. Антимонопольний комітет України є державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель [9]. Як вбачається з Закону України «Про Антимонопольний комітет України», особливості його спеціального статусу обумовлюються завданнями та повноваженнями, в тому числі роллю у формуванні конкурентної політики, та визначаються законом, іншими актами законодавства і полягають, зокрема, в особливому порядку призначення та звільнення Голови Антимонопольного комітету України, його заступників, державних уповноважених Антимонопольного комітету України, голів територіальних відділень Антимонопольного комітету України, у спеціальних процесуальних засадах діяльності Антимонопольного комітету України, наданні соціальних гарантій, охороні особистих і майнових прав працівників Антимонопольного комітету України на рівні з працівниками правоохоронних органів, в умовах оплати праці [9].

У працях таких вчених розглядалися теоретичні аспекти органів виконавчої влади: В.М. Гаращука, Я.В. Журавель, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалюк, В.К. Колпакова, М.М. Тищенко, В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Б.М. Габричидзе, В.Я. Малиновського, Д.М. Овсянко, Ю.М. Старілова, Ю.А. Тихомирова, Ю.М. Тодики, О.Ю. Якимова та інших.

Академік С.В. Ківалов висвітлює цікаву думку щодо визначення адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади, зазначивши, що адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади включає в себе такі елементи: функції, завдання, компетенцію [1, с. 82–94].

В.Я. Малиновський у навчальному посібнику «Державне управління» закріплює, що правовий статус, як правовий інститут, складається з таких основних елементів, як завдання та цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів [7, с. 378]. У дисертаційному дослідженні її автор Я.В. Журавель «Адміністративно-правовий статус органів міс-

цевого самоврядування» взагалі залишив поза увагою питання щодо визначення поняття «адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування». При цьому акцентує увагу на понятті компетенція органів місцевого самоврядування як правова категорія, яка включає в себе визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами предмет відання, основне завдання, функції та повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, а також районних у містах, районних, обласних рад» [3, с. 11].

Такі відомі вчені, як О.Ю. Якимов та Д.М. Овсянко у навчальному посібнику «Адміністративне право» зазначають, що адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади включає в себе компетенцію, правозастосування, юридичну відповідальність, а також нормативно-визначений порядок створення [15, с. 11; 13, с. 39].

На нашу думку, компетенція є основою адміністративно-правового статусу Антимонопольного комітету України.

Для визначення спеціального статусу та виділення притаманних тільки Антимонопольному комітету України особливостей пропонуємо розглянути його за певною схемою з виділенням ознак та пропозицій:

- 1) нормативно-правове регулювання;
- 2) особлива компетенція:
 - права та обов'язки (повноваження);
 - відповідальність;
 - підвідомчість;
- 3) взаємовідносини з виконавчими органами в системі виконавчих органів;
- 4) порядок утворення, реорганізації, ліквідації;
- 5) призначення та звільнення Голови;
- 6) особливі управлінські стани з іншими органами державної влади.

По-перше, Антимонопольний комітет здійснює свою діяльність відповідно до Конституції України, в якій закріплені основні положення діяльності (п. 2, 3 ст. 42; п. 12 ст. 85; п. 28 ст. 106) [4], Закону України «Про Антимоно-

польний комітет України» [9], Закону України «Про захист економічної конкуренції» [11], Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції», інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до цих законів.

Особливість полягає в наявності спеціального-індивідуального нормативно-правового акта. Відомо, що діяльність центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, Антимонопольного комітету України, регламентується окремим нормативно-правовим актом, а саме, Законом України «Про Антимонопольний комітет України», який визначає порядок створення, питання підзвітності та підконтрольності, повноваження та взаємодії з іншими органами влади, структуру, а також правові основи реалізації повноважень. Якщо раніше ключові питання діяльності центральних органів виконавчої влади регламентувалися «Загальним положенням про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України», а також положеннями про конкретний орган, то Комітет від самого початку свого заснування діє на підставі спеціального закону, що є його прерогативою. Зараз існування Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [12] дало змогу визначити організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України взагалі, але спеціальний закон дає нам можливість визначити правовий статус Комітету та притаманні йому особливості в частості. Але, на нашу думку, є неточності та незрозумілість трактування окремих положень, на які будуть вказані надалі в роботі.

По-друге, існує багато думок стосовно компетенції. Як вже зазначалося, компетенція Антимонопольного комітету України врегульована Законом України «Про Антимонопольний комітет України» [9], до якого було внесено ряд суттєвих змін та доповнень, а також Законом України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 року [11], відомими нормативними актами, зокрема Правилами розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, а також методиками, методичними рекомендаціями, роз'ясненнями, інструкціями, положеннями, інформаційними листами щодо застосування окремих норм законодавства або вчинення окремих процесуальних дій.

Хотілось би відзначити, що компетенція – це складна правова категорія, зміст якої складають предмети відання, а також права, обов'язки і відповідальність суб'єкта владних повноважень. Поняття «компетенція», як основний елемент адміністративно-правового статусу, повинен мати конкретну трактовку і чітко закріплені елементи. Вважаємо недоцільним відносити до неї такі елементи, як завдання і функції. Функції не можуть бути включені, як елемент поняття «компетенція», тому що вони встановлюють частину тієї діяльності, яка здійснюється органами державного управління в рамках свого статусу в державному апараті (загальний напрямок діяльності). Компетенція визначає, що «може» і «повинен» здійснити орган для виконання такої діяльності. Завдання також не входять у поняття «компетенція», оскільки вони розкривають мету діяльності центрального органу виконавчої влади і обумовлюють компетенцію лише в загальних рисах, а не визначають її зміст.

Тлумачний словник з управління дає таке визначення повноваження: «Повноваження – це частина прав керівника (чи компетентного органу управління), надана підлеглим (чи підвідомчій організації) понад об'єм своїх звичайних повноважень, які закріплені у відповідних документах» [14, с. 122].

Згідно зі статтею 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [9] закріплює повноваження Антимонопольного комітету України та поділяє їх на три сфери:

1. У сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції Антимо-

нопольний комітет України, наприклад: розглядати заяви і справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та проводити розслідування за цими заявами і справами; розглядати справи про адміністративні правопорушення, приймати постанови та перевіряти їх законність та обґрунтованість; перевіряти суб'єкти господарювання, об'єднання, органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю щодо дотримання ними вимог законодавства про захист економічної конкуренції, та під час проведення розслідувань за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції; вносити до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування обов'язкові для розгляду подання щодо анулювання ліцензій, припинення операцій, пов'язаних із зовнішньоекономічною діяльністю суб'єктів господарювання, у разі порушення ними законодавства про захист економічної конкуренції; здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством про захист економічної конкуренції та Законом України «Про здійснення державних закупівель».

2. У сфері здійснення контролю за узгодженими діями, концентрацією Антимонопольний комітет України може розглядати заяви і справи про надання дозволу, надання висновків, попередніх висновків стосовно узгоджених дій, концентрації, проводити дослідження за цими заявами і справами; переглядати, перевіряти рішення, прийняті органами Антимонопольного комітету України в межах компетенції; здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством про захист економічної конкуренції.

3. У сфері формування та реалізації конкурентної політики, сприяння розвитку конкуренції, нормативного і методичного забезпечення діяльності Антимонопольного комітету України та застосування законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України може узагальнювати та аналізувати інформацію про реалізацію актів законодавства про захист економічної конкуренції щодо пріоритетів і напрямів конкурентної політики; розробляти та організовувати здійснення заходів, спрямованих на запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції; здійснювати офіційне тлумачення власних нормативно-правових актів; утворювати адміністративні колегії Антимонопольного комітету України; утворювати територіальні відділення та дорадчі органи Антимонопольного комітету України; здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством про захист економічної конкуренції та Законом України «Про здійснення державних закупівель».

Закріплення повноважень у спеціальному законі повинно мати вичерпний перелік. Як вбачається з вище розглянутих сфер повноважень, всі вони закінчуються положенням: «здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством про захист економічної конкуренції». Положення Конституції України, ч. 2 ст. 19, вказує на те, що: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [4], саме спираючись на дану статтю Основного Закону України ми вважаємо, що закріплення вичерпного переліку повноважень має доцільний характер.

Стосовно відповідальності, то стаття 18 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» вказує на дисциплінарну відповідальність, а також на звільнення з посади першого заступника, заступника Голови Антимонопольного комітету України, державного уповноваженого [9]. Відомо, що дисциплінарна відповідальність, згідно з чинним законодавством України, настає за порушення трудової дисципліни й службових обов'язків. Підставою дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок, сутність якого полягає в невиконанні або в нена-

лежному виконанні працівником покладених на нього трудових чи службових обов'язків. Такі порушення можуть бути виражені як у діях, так і в бездіяльності, вчинені як свідомо, так і з необережності [2].

Державні службовці зобов'язані неухильно дотримуватись усіх норм і правил, якими регламентується їх діяльність. Їх порушення спричиняє притягнення службовця до відповідальності. Взагалі залежно від характеру і тяжкості скоєного може наступати відповідальність цивільна, дисциплінарна, адміністративна, кримінальна, але порівняно з іншими особами державні службовці підлягають особливій дисциплінарній відповідальності. Дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також за вчинок, який ганьбить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює. Крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України (догана і звільнення), можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу, як: а) попередження про неповну службову відповідність; б) затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу, або у призначенні на вищу посаду [6, с. 453].

По-третє, Антимонопольний комітет України виступає в особливих взаємовідносинах із виконавчими органами в системі виконавчих органів. Як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом Антимонопольний комітет України підконтрольний Президенту України та підзвітний Верховній Раді України, який щорічно подає Верховній Раді України звіт про свою діяльність [9]. Специфіка підзвітності полягає в щорічному поданні Верховній Раді України звіту про свою діяльність, а також оприлюднює інформацію та надає інформацію на запити відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». У звіті порушуються питання здійснення державного контролю за дотриманням конкурентного законодавства і захисту законних інтересів підприємств та споживачів від його порушень; висвітлюється діяльність, яка спрямована на сприяння розвитку конкуренції; аналізуються окремі проблеми реалізації конкурентної політики у відповідних галузях та сферах. Всі річні звіти (починаючи з 1994 року) спрямовані не лише на підбиття підсумків діяльності Комітету, а й на привернення уваги народних депутатів України, членів уряду, широкої громадськості до проблем конкурентної політики та необхідності її активізації з метою прискорення економічних реформ [5].

По-четверте, особливістю є спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації. Комітет утворюється у складі Голови та десяти уповноважених. Якщо раніше існувала норма, яка закріплювала право утворювати Комітет за Верховною Радою України, то чинне законодавство не виділяє суб'єктів, наділених цим правом [5].

Положення Конституції України, а саме п. 28 ст. 106 закріплює право Президента України на створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби [4]. Пункт 9-1 ст. 116 Конституції України вказує, що Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади [4].

Неможливо не зазначити про існування Порядку, який визначає механізм здійснення заходів, пов'язаних із утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів. Дія цього Порядку поширюється на центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом та їх територіальні органи, крім випадків, коли Кон-

ституцією (254к/96-ВР) та законами України визначені інші особливості порядку їх утворення, реорганізації або ліквідації [8].

Органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються або

ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

По-п'яте, призначення та звільнення керівників Антимонопольного комітету України.

Голова Антимонопольного комітету України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України. Строк його повноважень становить сім років і він не може бути призначений на цю посаду більше, ніж на два строки підряд. Голова Антимонопольного комітету України очолює Антимонопольний комітет України та спрямовує його діяльність [10]. Звільнений із посади він може бути у разі вчинення ним злочину та у зв'язку з неможливістю виконання обов'язків за станом здоров'я. Голова Антимонопольного комітету України має право заявити про свою відставку Президенту України. Припинення повноважень Голови Комітету не тягне за собою складання повноважень державними уповноваженими Антимонопольного комітету України.

Відповідно до Конституції України керівників ЦОВВ призначає за поданням Прем'єр-міністра України Президент України. Він же і припиняє їх повноваження. Але щодо Голови Антимонопольного комітету України встановлено особливий порядок: і при призначенні на посаду, і при звільненні з посади необхідною є згода Верховної Ради України. Регламент ВРУ у розділі 5 «Формування органів виконавчої та судової влади. Персональні обрання, призначення, затвердження і звільнення» окремо даних повноважень не виділяє, тому необхідно внести до Регламенту відповідні зміни та доповнення [5].

На нашу думку, Закон України «Про Антимонопольний комітет України», а саме статтю 18, необхідно доповнити положенням про персональну відповідальність Голови Антимонопольного комітету. Оскільки від його пропозицій щодо призначення на посади першого заступника, заступника Голови, державних уповноважених АМКУ, а також від раціонального розподілу між ними обов'язків та від інших ключових функцій залежить діяльність центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, його продуктивність та ефективність.

По-шосте, особливі управлінські стани з іншими органами державної влади полягають у щорічному звіті Антимонопольного комітету України до Верховної Ради України про свою діяльність. Верховна Рада України щорічно розглядає до 15 квітня звіт Антимонопольного комітету України, а також заслуховує доповіді, інформацію (повідомлення) Антимонопольного комітету України. У разі необхідності подає до комітетів Верховної Ради України пропозиції до законопроектів із питань, що належать до його компетенції [9].

Позитивним моментом є доповнення статті 22-2 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», про співробітництво Антимонопольного комітету України з компетентними органами інших держав. На підставі міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Антимонопольний комітет України співпрацює з компетентними органами інших держав, зокрема шляхом обміну інформацією. Він може надавати компетентним органам інших держав та отримувати від них інформацію, зокрема з обмеженим доступом. Але надання інформації компетентним органам інших держав можливе лише в разі, якщо: інформація буде використана конкурентним відомством виключно для виконання покладених на нього згідно із законодавством завдань; відповідне конкурентне відомство може забезпечити такий режим доступу до інформації, який би не призвів до розкриття інформації для інших цілей чи її

розголошення в будь-який спосіб, у тому числі шляхом несанкціонованого доступу [9].

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що спеціальний статус Антимонопольного комітету України та його особливе місце в системі органів виконавчої влади, як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, підтверджується його особливостями. Ми дотримувалися важливих рис, які, на нашу думку, сприяють і підкреслюють спеціальність статусу, та дійшли до певних висновків. Наявність індивідуального нормативно-правового акта, а саме Закону України «Про Антимонопольний комітет України», є позитивним моментом, оскільки він визначає центральний орган, якому належить спеціальний статус. Закріплення повноважень у спеціальному законі повинне мати вичерпний перелік повноважень та не мати відсилочних пунктів до інших законів. Підконтрольність Антимонопольного комітету України Президенту України та підзвітність Верховній Раді України є особливістю спеціального статусу. Оскільки Антимонопольний комітет України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, тому

є необхідність врегулювання його статусу відповідною статтею у Конституції України, оскільки він відіграє не тільки роль допоміжного органу, а й виконує виключну компетенцію.

Також Закон України «Про Антимонопольний комітет України» потребує доповнень, а саме статтю 18 необхідно доповнити положенням про персональну відповідальність Голови Антимонопольного комітету. Оскільки від його пропозицій щодо призначення на посади першого заступника, заступника Голови, державних уповноважених Антимонопольного комітету України, а також від раціонального розподілу між ними обов'язків та від інших ключових функцій залежить діяльність центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, його продуктивність та ефективність.

Всі ці особливості Антимонопольного комітету України зі вказаними нами пропозиціями та зауваженнями сприятимуть підвищенню ефективності роботи центрального органу зі спеціальним статусом по забезпеченню державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України: підруч. / за загальною редакцією академіка С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – 896 с.
2. Административное право. – Ю.П. Битяк. Адміністративне право України.
3. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Я.В. Журавель. – К., 2007. – 22 с.
4. Конституція України / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Когут О.В. Особливості правового статусу Антимонопольного комітету України. Когут О. Особливості правового статусу Антимонопольного – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2002_1_18.pdf.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер. – 1999. – 736 с.
7. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-е, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
8. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних із утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади». – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-%D0%BF>.
9. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 50. – Ст. 472.
10. Про внесення змін до Закону України «Про Антимонопольний комітет України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000. – № 41. – Ст. 343.
11. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 року // Офіційний вісник України. – 2001. – № 7. – Ст. 260.
12. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – 1696 ст. – 385 с.
13. Овсянко Д.М. Административное право: [учеб. пособ.] / Д.М. Овсянко – М.: Юрист, 1995. – 303 с.
14. Толковый словарь по управлению / С.Н. Петрова (сост.) – М.: Аланс, 1994. – 652 с.
15. Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация): [моногр.]: Ч. 1. Правовой статус субъектов административной юрисдикции / А.Ю. Якимов. – М.: ВНИИ МВД России, 2006. – 268 с.